

Lagrådsremiss

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 11 augusti 2022

Morgan Johansson

Walo von Greyerz
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Den straffrättsliga lagstiftningen är ett viktigt verktyg för att minska de kriminella nätverkens inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället. För att markera allvaret i brott som begås i kriminella nätverk och vid kriminella uppgörelser och för att ge rättsväsendet utvidgade möjligheter att bekämpa sådan kriminalitet föreslår regeringen bl.a. följande:

- Straffen för grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, rån, utpressning och grov utpressning skärps.
- En ny typ av straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella införs.
- En ny straffbestämmelse införs som gör det straffbart att involvera personer under 18 år i brott eller brottslig verksamhet.
- Straffet skärps för narkotikabrott som tar sikte på försäljning, och beställning av narkotika för eget bruk kriminaliseras såsom försöksbrott.
- En presumtion för häktning ska gälla vid misstanke om brott med ett minimistraff om fängelse i ett år och sex månader eller mer.
- Återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen i fler fall.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	6
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64).....	15
2.4	Förslag till lag om ändring i lag (2000:1225) om straff för smuggling.....	18
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	19
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.....	21
2.7	Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)	22
3	Ärendet och dess beredning	23
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter	23
4.1	Organiserad brottslighet och kriminella nätverk	23
4.2	Brott i kriminella nätverk	24
4.2.1	Det dödliga våldet har ökat på senare år.....	24
4.2.2	Skjutvapenvåldet i den kriminella miljön står bakom ökningen	25
4.2.3	Lokala kriminella nätverk driver brottsutvecklingen	26
4.2.4	Kännetecknande strukturer och brottslighet i kriminella nätverk	26
4.2.5	Involvering av unga i kriminalitet	27
4.2.6	Narkotikamarknaden i Sverige	27
4.3	Samlade insatser mot kriminella nätverk.....	29
4.3.1	Regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet.....	29
4.3.2	Straffrättsliga åtgärder.....	29
4.3.3	Brottsförebyggande åtgärder och effektiva verktyg i brottsbekämpningen	30
4.4	Allmänna utgångspunkter.....	31
4.4.1	Det straffrättsliga regelverket måste vara effektivt och ändamålsenligt utformat.....	31
4.4.2	Fokus bör ligga på de brottsliga gärningarna.....	32
4.4.3	Problemet med brott i kriminella nätverk bör angripas brett.....	32
5	Skärpta straff för vissa brott som är vanliga i kriminella nätverk	33
5.1	Nuvarande reglering.....	33

5.1.1	Allmänt om straffskalor, straffvärde och gradindelning.....	33
5.1.2	Straffansvaret för underlåtenhet att förhindra brott i sammanslutningar	34
5.1.3	Den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form	34
5.2	Det finns behov av en strängare straffrättslig lagstiftning mot brott som begås i kriminella nätverk	35
5.3	Skärpta straffskalor.....	41
5.3.1	Grovt olaga tvång	41
5.3.2	Olaga hot och grovt olaga hot.....	43
5.3.3	Rån.....	45
5.3.4	Utpressning och grov utpressning	52
5.4	Nya kvalifikationsgrunder för grov allmänfarlig ödeläggelse	54
5.5	Nya straffskärpningsgrunder för att betona brottslighetens allvar	59
5.5.1	Det bör som en försvårande omständighet särskilt beaktas att ett numerärt överläge utnyttjats	60
5.5.2	En ny typ av straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella.....	62
6	Unga som involveras i kriminalitet	74
6.1	Nuvarande reglering	74
6.1.1	Straffansvar för brott begångna av eller tillsammans med unga	74
6.1.2	Ansvar för utnyttjande av barn och unga.....	74
6.1.3	Ansvar för underlåtenhet att förhindra brott	75
6.2	Ett särskilt straffansvar för den som involverar unga i kriminalitet	75
6.2.1	Den straffrättsliga regleringen mot involverande av unga i kriminalitet behöver förstärkas	75
6.2.2	En särskild straffbestämmelse om involvering av unga i brott eller brottslig verksamhet.....	76
6.2.3	Straffansvaret för människoexploatering bör inte utvidgas till att omfatta även brottslig verksamhet	85
7	En skärpt straffrättslig reaktion för vissa narkotikabrott	87
7.1	Nuvarande ordning	87
7.1.1	Gällande rätt	87
7.1.2	Praxisomläggningen i narkotikamål 2011	89
7.1.3	2016 års lagändring	90
7.1.4	Praxis i narkotikamål efter 2016 års lagändring	91
7.2	2016 års lagändring har haft avsedd effekt.....	94

7.3	Det finns ett behov av skärpta straff för försäljning av narkotika.....	96
7.4	En särskild straffskala införs för narkotikabrott som rör försäljning.....	97
7.5	Kvalifikationsgrunderna för de grova och synnerligen grova narkotikabrotten.....	109
7.6	De osjälvständiga brottsformerna avseende innehav och annan befattning med narkotika än bruk kriminaliseras.....	112
8	Återfall i brott.....	117
8.1	Nuvarande reglering.....	117
8.2	En skärpt återfallsreglering.....	118
9	Häktning.....	124
9.1	Nuvarande reglering.....	124
9.1.1	Häktning och den enskildes fri- och rättigheter.....	124
9.1.2	Generella förutsättningar för häktning.....	124
9.1.3	Särskilt om presumtionsregeln.....	125
9.1.4	Unga lagöverträdare och häktning.....	126
9.2	En utvidgad presumtion för häktning.....	126
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	131
11	Konsekvenser.....	132
11.1	Ekonomiska konsekvenser.....	132
11.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	136
12	Författningskommentar.....	137
12.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	137
12.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	139
12.3	Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64).....	153
12.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	157
12.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	157
12.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.....	158
12.7	Förslaget till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666).....	158
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68).....	160
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	168
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	178

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64),
4. lag om ändring i lag (2000:1225) om straff för smuggling,
5. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,
6. lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott,
7. lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 1 § och 27 kap. 18 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

1 §¹

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller *däröver*, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket *det* är föreskrivet fängelse *i* ett år eller *mer* får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han *eller hon*

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse *i två* år, *skall* häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.

Om det för brottet inte *är* föreskrivet lindrigare straff än fängelse *i ett år och sex månader*, *ska* häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

27 kap.

18 §²

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

¹ Senaste lydelse 1989:650.

² Senaste lydelse 2022:668.

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
3. mordbrand, grovt mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. mordbrand, grovt mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, *grovt allmänfarlig ödeläggelse*, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
4. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, grovt obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,
6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
7. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),
8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller
9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.
- Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 4 och 5 §§, 8 kap. 5 §, 9 kap. 4 §, 13 kap. 3 och 12 §§, 26 kap. 1 § och 29 kap. 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 16 kap. 5 a §, 26 kap. 3 a § och 29 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §¹

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för *olaga tvång* till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst *nio månader* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst *ett* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

5 §²

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst *ett* år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *nio månader* och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst *två* år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *ett* och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

¹ Senaste lydelse 2017:332.

² Senaste lydelse 2018:1745.

1. om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller

2. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

8 kap.

5 §³

Den som *stjäl medelst* våld å person eller *medelst* hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara eller, sedan han begått stöld och anträffats på bar gärning, sätter sig med sådant våld eller hot till motvärn mot den som vill återtaga det tillgripna, dömes för rån till fängelse, lägst ett och högst sex år. Detsamma skall gälla om någon med sådant våld eller hot tvingar annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvungne eller någon i vars ställe denne är. Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Är förfarande som avses i första stycket med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, dömes dock ej för rån utan för annat brott som förfarandet innefattar.

Den som *med* våld på person eller *med* hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara,

1. begår stöld,

2. tvingar någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, eller

3. olovligen tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg,

döms för rån till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år.

För rån döms också den som, sedan han eller hon begått stöld eller olovligen tagit ett betalningsverktyg och anträffats på bar gärning, sätter sig till motvärn med sådant våld eller hot som avses i första stycket mot den som vill återta det tillgripna.

Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Om en gärning som avses i första–tredje styckena med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt är av mindre allvarlig art, döms dock inte för rån utan för annat brott som gärningen innefattar.

³ Senaste lydelse 1975:1395.

9 kap.

4 §⁴

Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för utpressning till fängelse i högst *två* år. Om brottet är ringa, döms för ringa utpressning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov utpressning till fängelse i lägst *ett år och sex månader* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

13 kap.

3 §⁵

Den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom, döms för allmänfarlig ödeläggelse till fängelse, lägst två och högst åtta år.

Är brottet mindre allvarligt, döms till fängelse, lägst ett och högst tre år.

Är brottet grovt, döms till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid.

Den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom, döms för allmänfarlig ödeläggelse till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Om brottet är mindre allvarligt, döms till fängelse i lägst ett och högst tre år.

Om brottet är grovt, döms för grov allmänfarlig ödeläggelse till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera

⁴ Senaste lydelse 2017:443.

⁵ Senaste lydelse 2009:396.

människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art.

12 §⁶

För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet eller spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, *grov allmänfarlig ödeläggelse*, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet, spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

16 kap.

5 a §

Den som för brott eller brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i brottet eller den brottsliga verksamheten, döms för främjande av ungdomsbrottslighet till fängelse i högst fyra år. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket om det är uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen samt omständigheterna i övrigt.

⁶ Senaste lydelse 2019:1162.

26 kap.

1 §⁷

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2 eller 3 §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Om fängelse som förvandlingsstraff för böter är särskilt föreskrivet.

Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

3 a §

Om någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år. Det får inte heller överstiga det högsta straffet som kan följa på brottet med mer än

1. ett år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är kortare än fängelse i fyra år,

2. två år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i fyra år eller mer men kortare än fängelse i åtta år,

3. fyra år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i åtta år eller mer.

29 kap.

2 §⁸

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska *det*, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

3. om den tilltalade utnyttjat *ett numerärt överläge eller annars utnyttjat* någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, eller

10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

2 a §

Som synnerligen försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska det, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, beaktas om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och

1. innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats

⁸ Senaste lydelse 2020:349.

där människor brukar samlas eller har samlats, eller

2. haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används.

4 §⁹

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning ska *det* särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott eller om det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet, ska den tidigare brottsligheten beaktas vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs att 1–3 a, 4 och 5 §§ narkotikastrafflagen (1968:64) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,

5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller

6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika

döms, om gärningen sker uppsåtligen, för *narkotikabrott* till fängelse i högst tre år.

4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk, *eller*

5. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika

Om en gärning som avses i första stycket innebär att gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas döms i stället till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

För narkotikabrott döms även den som olovligen bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel och gärningen sker uppsåtligen. Straffet är i ett

¹ Senaste lydelse 2000:1228.

sådant fall fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befatning i vissa fall med narkotika finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

2 §²

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader. *Detta gäller inte om gärningen omfattas av 1 § andra stycket.*

3 §³

Är brott som avses i 1 § första stycket att anse som grovt, döms för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är brott som avses i 1 § första– *tredje styckena* att anse som grovt, döms för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt narkotikabrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

3 a §⁴

Den som av grov oaktsamhet begår gärning som avses i 1 § första stycket 1–5 döms för vårdslöshet med narkotika till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som av grov oaktsamhet begår gärning som avses i 1 § första stycket 1–4, *andra eller tredje stycket* döms för vårdslöshet med narkotika till böter eller fängelse i högst ett år.

² Senaste lydelse 2016:488.

³ Senaste lydelse 2016:488.

⁴ Senaste lydelse 2000:1228.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Om gärningen är att anse som ringa, utgör den inte brott.

4 §⁵

För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms det, om gärningen avser *annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms det, om gärningen avser *annat än bruk av narkotika*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms det, om gärningen avser *annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 §⁶

Har flera medverkat till brott som avses i 1–4 §§ och innefattar gärningen inte endast befattning enligt 1 § första stycket 6 eller 3 b § första stycket 2, gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

Har flera medverkat till brott som avses i 1–4 §§ och innefattar gärningen inte endast befattning enligt 1 § första stycket 5 eller 3 b § första stycket 2, gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

⁵ Senaste lydelse 2016:488.

⁶ Senaste lydelse 2006:46.

2.4 Förslag till lag om ändring i lag (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs att 35 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §¹

De brott som de kompletterande befogenheterna i 34 § gäller är

- | | |
|--|--|
| 1. innehav eller bruk av narkotika enligt 1 § första stycket 6 eller 2 § narkotikastrafflagen (1968:64), | 1. innehav eller bruk av narkotika enligt 1 § första stycket 5 eller 2 § narkotikastrafflagen (1968:64), |
| 2. dopningsbrott enligt 3 § och 2 § 6 lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, och | |
| 3. innehav av hälsofarliga varor enligt 4 § och 3 § första stycket 7 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. | |

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,
6. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666), eller
7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller

¹ Senaste lydelse 2022:677.

Anmärkning: Ändring av 1 § har också föreslagits i propositionen Utlandsspioneri (prop. 2021/22:55).

4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

Härigenom föreskrivs att 3 a § lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §¹

Bestämmelserna om förundersökning i 3 § ska även tillämpas om det i samband med att Tullverket vidtar åtgärder mot ett brott som avses i 1 § finns anledning att anta att något av följande brott har begåtts:

1. innehav eller bruk av narkotika enligt 1 § första stycket 6 eller 2 § narkotikastrafflagen (1968:64),

1. innehav eller bruk av narkotika enligt 1 § första stycket 5 eller 2 § narkotikastrafflagen (1968:64),

2. dopningsbrott enligt 3 § och 2 § 6 lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller

3. innehav av hälsofarliga varor enligt 4 § och 3 § första stycket 7 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Utan att det inskränker åklagares åtalsrätt får särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket

1. föra talan i mål om brott enligt första stycket, om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte föranleder någon annan påföljd, och

2. fatta beslut enligt 3 § fjärde stycket lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Bestämmelserna i 4–8 §§ gäller även i fråga om Tullverket och tjänstemän vid Tullverket om det finns anledning att anta att ett brott som anges i denna paragraf har begåtts och misstanken har uppkommit i samband med att Tullverket vidtar åtgärder mot ett brott som avses i 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹ Senaste lydelse 2021:763.

2.7 Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)

Härigenom föreskrivs att 2 § terroristbrottslagen (2022:666) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand och grov mordbrand, om gärningen utförs mot någon sådan internationellt skyddad person som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer,

2. människorov och olaga frihetsberövande, om avsikten med gärningen är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd,

3. mordbrand, grov mordbrand, *allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott*, och spridande av gift eller smitta, grovt brott, om brottet riktas mot en allmän plats, en offentlig anläggning, ett allmänt transportsystem eller en infrastrukturanläggning,

3. mordbrand, grov mordbrand, *grov allmänfarlig ödeläggelse* och spridande av gift eller smitta, grovt brott, om brottet riktas mot en allmän plats, en offentlig anläggning, ett allmänt transportsystem eller en infrastrukturanläggning,

4. grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplats-sabotage,

5. följande brott, i sådana fall som avses i artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne och artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism:

a) *allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott*, och spridande av gift eller smitta, grovt brott,

a) *grov allmänfarlig ödeläggelse* och spridande av gift eller smitta, grovt brott,

b) uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt motsvarande grova brott enligt 25 a § samma lag, och

c) uppsåtligt brott enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen (2018:396) som avser tillståndsplikt enligt 6 kap. 1 § samma lag avseende sådan verksamhet som avses i 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag, samt

6. uppsåtligt brott enligt någon annan lag än denna som begås med en sådan avsikt som avses i 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 11 juni 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga en rad straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk (dir. 2020:62). Utredningen, som tog namnet Gängbrottsutredningen, överlämnade den 24 augusti 2021 betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68). En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/03004).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen

- det som utskottet anför om att straffen bör skärpas avsevärt för brott kopplade till kriminella uppgörelser (bet. 2018/19:JuU11 punkt 48, rskr. 2018/19:181),
- det som utskottet anför om att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förslag om avsevärt skärpta straff för brott som är kopplade till kriminella uppgörelser (bet. 2020/21:JuU24 punkt 32, rskr. 2020/21:344), och
- det som utskottet anför om skärpta straff för grov organiserad brottslighet (bet. 2021/22:JuU23 punkt 34, rskr. 2021/22:245).

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen

- det som utskottet anför om skärpt straff för den som överlåter narkotika till andra (bet. 2018/19:JuU11 punkt 52, rskr. 2018/19:181),
- det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag om skärpt straff för överlåtelse av narkotika (bet. 2020/21:JuU24 punkt 38, rskr. 2020/21:344), och
- det som utskottet anför om skärpt straff för försäljning av narkotika (bet. 2021/22:JuU23 punkt 40, rskr. 2021/22:245).

Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om skärpt straff för den som rekryter barn och unga in i kriminalitet (bet. 2020/21:JuU24 punkt 33, rskr. 2020/21:344). Därtill har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om åtgärder mot ungdomsrån (bet. 2021/22:JuU27 punkt 9, rskr. 2021/22:273).

4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

4.1 Organiserad brottslighet och kriminella nätverk

Många brott, inte minst grova brott, begås i dag inom ramen för någon form av samarbete mellan olika personer och antalet sammanslutningar i den kriminella miljön har ökat. Tillsammans med den våldsutveckling som skett, och som närmare beskrivs nedan, har detta lett till ett större fokus på att bekämpa organiserad brottslighet och kriminella nätverk.

Internationellt och inom EU har olika definitioner tagits fram som definierar såväl s.k. kriminella organisationer som organiserad brottslighet generellt. Några sådana definitioner har inte ansetts nödvändiga att införa

i svensk lagstiftning. Det närmaste man i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet kan sägas vara den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

Inte heller har begreppet kriminella nätverk någon bestämd definition. Termerna organiserad brottslighet och kriminella nätverk behandlas ibland synonymt, även om det senare begreppet stundtals synes användas för att åskådliggöra förekomsten av lösare kriminella grupper, dvs. konstellationer med lägre organisationsgrad. Begreppet kriminella nätverk kan emellertid inte uppfattas som att det endast avser en viss sorts grupp-eringar, t.ex. mindre organiserade sådana. Det används i olika sammanhang för att beskriva en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare grupper. Ett exempel som visar på den bredd som ligger i begreppet är följande beskrivning som använts av Polismyndigheten: ”Med kriminella nätverk avses kriminellas aktörers samverkan i brott. Nätverken kan vara beständiga över tid eller tillfälliga. De skiljer sig även åt avseende organisationsgrad, hierarki och antal individer” (Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017, s. 6).

De kriminella nätverken kan delas in i olika kategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter. En annan kategori, som fått ökad spridning och uppmärksamhet, är stadsdels- och förortsbaserade grupper eller, med ett annat begrepp, lokala kriminella nätverk.

Nätverkens våldsanvändning och konflikter koncentreras till den kriminella miljön. Med den kriminella miljön avses enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) användning av begreppet den vinningsdrivna miljö där personer enskilt eller tillsammans systematiskt begår brott för att tjäna pengar. Det handlar ofta om brott med kopplingar till narkotikahandel eller organiserad brottslighet. Begreppet används för att betona att den kriminella miljön är skild från den vanliga legala miljön, snarare än för att peka ut att det finns olika geografiska områden eller platser som utgör kriminella miljöer. (Brå:s rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 (2020:4), s. 12.)

4.2 Brott i kriminella nätverk

4.2.1 Det dödliga våldet har ökat på senare år

Sedan 2002, då Brå började ta fram statistik över konstaterade fall av dödligt våld i Sverige, har antalet varierat mellan 68 och 124 fall per år. Sedan 2015 har antalet fall av dödligt våld varierat kring en högre nivå än tidigare. Ökningen blir tydlig när man ser på det genomsnittliga antalet fall för femårsperioder: Efter att ha legat på i genomsnitt 91–92 fall under perioderna 2002–2006, 2007–2011 och 2012–2016 gick genomsnittet för perioden 2017–2021 upp i 114 fall av dödligt våld per år.

Enligt Brås rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 (2020:4) har dödligt våld med män som offer ökat, medan dödligt våld med kvinnor som offer minskat. Det hör samman med att konflikter bland

kriminella blivit vanligare som bakomliggande orsak till våldet samtidigt som annat dödligt våld, t.ex. dödligt våld i nära relationer, har minskat. Under åren 2014–2017 inträffade årligen nära 30 fall av dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön, vilket utgjorde mer än en fjärdedel av det dödliga våldet i Sverige.

Brås rapport visar vidare att dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön i stor utsträckning är ett storstadsfenomen, men att det förekommer även på andra platser. Ökningen av dödligt våld i den kriminella miljön utgörs framför allt av fall där män mellan 15 och 29 år är brottsoffer. En jämförelse över tid visar att medianåldern minskat bland såväl brottsoffer som misstänkta och gärningspersoner. Det rör sig nästan uteslutande om män som begår våld mot andra män.

4.2.2 Skjutvapenvåldet i den kriminella miljön står bakom ökningen

Andelen konstaterade fall av dödligt våld där skjutvapen använts har ökat kraftigt mellan 2012 och 2021 (från 25 procent till 40 procent) och Sverige ligger högt i fråga om dödligt våld med skjutvapen jämfört med andra europeiska länder. Åtta av tio fall av dödligt skjutvapenvåld sker numera i den kriminella miljön. Utöver att det generellt blivit vanligare att skjutvapen används har också bruket av automatvapen blivit vanligare. (Brås rapporter 2020:4 och Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder [2021:8].)

En annan förändring under senare år är att det dödliga våldet vid konflikter i den kriminella miljön i stor utsträckning flyttat utomhus, till olika platser i den offentliga miljön. Den strukturella förändringen av våldsbrottsligheten har inneburit att allt fler utomstående drabbas. Enligt en undersökning av Polismyndigheten, Risken för tredje man att skadas eller skjutas i skjutningar och sprängningar i kriminella miljöer i Sverige 2011 till 2020, har minst 46 utomstående personer drabbats i 36 skjutningar och sprängningar, varav 14 avlidit och 32 skadats. Det har skett en ökning i antalet utomstående som drabbats, från fyra individer under de första tre åren till 24 under de sista tre åren, dvs. en femfaldig ökning. En stor andel av de utomstående brottsoffren var under 15 år eller över 55 år och av de totalt 36 händelserna innefattade tio automateld och tolv sprängningar.

Det finns också tecken på att det har skett en mer övergripande ökning av antalet skjutningar. Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2021 ägde det rum 345 skjutningar 2021, vilka resulterade i 46 avlidna och 115 skadade personer, och 366 skjutningar 2020 med 47 avlidna och 116 skadade. Åren dessförinnan uppgick siffrorna till 334 skjutningar med 42 avlidna och 120 skadade år 2019, respektive 306 skjutningar med 45 avlidna och 135 skadade år 2018.

När det gäller sprängningar ökade dessa enligt Brås kriminalstatistik kraftigt mellan 2018 och 2019, från 162 till 257 anmälda fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning. 2020 och 2021 var antalet något lägre med 215 respektive 175 fall. Från och med 2021 särredovisas fullbordade och försöksbrott avseende allmänfarlig ödeläggelse genom

sprängning i statistiken. Under 2021 var ungefär hälften, 83 fall, fullbordade brott.

4.2.3 Lokala kriminella nätverk driver brottsutvecklingen

Den typ av dödligt våld som har ökat under senare år har en stark koppling till kriminella nätverk. Även många andra brott, inte minst grova brott, begås inom ramen för någon form av samarbete mellan olika personer i den kriminella miljön, och antalet sådana sammanslutningar synes ha ökat. Ett generellt konstaterande är därtill att samverkan mellan kriminella aktörer är bredare än förut och lojaliteter mindre varaktiga. Många kriminella nätverk är alltså löst sammansatta och rörligheten är stor inom och mellan nätverken.

Den våldsutveckling som skett under senare år, med bl.a. en ökning av dödligt våld i den kriminella miljön, synes i stor utsträckning härröra från stadsdels- och förortsbaserade grupper. Utmärkande för dessa lokala nätverk är att de i huvudsak är verksamma i ett specifikt geografiskt område som de växt upp i eller har anknytning till. Det sker sällan någon aktiv rekrytering till dessa grupper. Det är snarare så att vissa personer, framför allt pojkar och män, gradvis glider in i kriminalitet som en följd av att de bor i ett visst område och befinner sig i en miljö med kriminellt aktiva personer i närheten, varvid äldre kriminella kan fungera som förebilder för yngre personer (se bl.a. Brås rapport 2019:3 Skjutningar i kriminella miljöer, s. 6–7). De lokala kriminella nätverken har i regel inte lika strukturerade beslutsvägar som inom exempelvis mc-gängen.

Många lokala kriminella nätverk har koppling till s.k. utsatta områden. I en kartläggning från 2017 identifierade Polismyndigheten 61 områden i svenska städer som utsatta områden och bedömde 22 av dessa som särskilt utsatta. I en uppdaterad kartläggning från 2021 bedöms 61 områden som utsatta, varav 19 som särskilt utsatta.

4.2.4 Kännetecknande strukturer och brottslighet i kriminella nätverk

Även om de brott som begås inom ramen för olika nätverk spänner över ett brett område, framträder viss brottslighet som typisk och kännetecknande för, framför allt, sådana lokala kriminella nätverk som driver brottsutvecklingen.

När det gäller den vinstdrivande brottslighet som förekommer i kriminella nätverk intar narkotikabrottsligheten en särställning och är överlag den vinningsbrottslighet som dominerar (se vidare avsnitt 4.2.6). Sådan narkotikaförsäljning som bl.a. kriminella nätverk i utsatta områden står bakom, och i vilken unga regelmässigt involveras, medför otrygghet och leder ofta till våldsutövning.

Därtill har många kriminella nätverk en tydlig gemensam nämnare i form av den vålds- och hotbrottslighet som de utövar och det s.k. våldskapital som de besitter. Skjutningar och andra allvarliga våldsdåd är kännetecknande för konflikter inom den kriminella miljön och innebär

risker och otrygghet även för utomstående. Många skjutningar och annan våldsanvändning synes hänga ihop och vara en följd av varandra. Forskning om skjutvapenvåld i Sverige visar en ökad risk för nya skjutningar, i både tid och rum, när en skjutning ägt rum och att en stor del av skjutningarna är svar på tidigare skjutningar i pågående gängkonflikter (se bl.a. Brå 2020:4 s. 25).

Våldskapitalet används som påtryckningsmedel i samband med vinningsbrott som innefattar våld eller hot, som rån och utpressning, och utgör grunden för den negativa lokala påverkan som vissa kriminella nätverk har, med bl.a. en tystnadskultur som följd. När det gäller olika former av rån kan konstateras att grova rånbrott mot banker, värde-transporter och liknande har minskat i antal. Däremot har personrånen, framför allt mot unga, skett i stor omfattning under senare år, med en viss minskning under 2020 och 2021. Sådana rån har i många fall sammankopplats med kriminella nätverk i utsatta områden. För många kriminella grupper har också utpressning utvecklats till en viktig inkomstkälla. Brotten är vanligt förekommande i den kriminella miljön och kan ta sig uttryck i både beskyddarverksamhet och annan utpressning. Brottsligheten kan förekomma i förhållande till t.ex. näringsidkare i utsatta områden men även inom den kriminella miljön och internt inom nätverken.

4.2.5 Involvering av unga i kriminalitet

Unga, och då i synnerhet pojkar, löper ökad risk att rekryteras och involveras på olika sätt i kriminella sammanhang. Den som väl inträder i den kriminella miljön riskerar att fara illa genom att pressas till fortsatt brottslighet och användas för riskfyllda uppdrag. Äldre kriminella utnyttjar att yngre personer, beroende på ålder, antingen inte kan straffas eller får s.k. straffrabatt. När beslut om våldsaktioner tas inom den kriminella miljön är det vanligt att uppdraget går till någon längre ner i hierarkin. Sammanställningar av datamaterial från det krypterade chattverktyget Encrochat visar att äldre individer återkommande lägger ut uppdrag på ungdomar, såsom utförandet av grova våldsbrott (Lärdomar av Encrochat, Polismyndigheten 2021). I Brås rapport Narkotikamarknader framkommer uppgifter om att äldre personer i narkotikabranschen utnyttjar yngre personer strategiskt – bl.a. för distribution och försäljning av narkotika (Brå 2021:10). Problemet är särskilt förekommande för barn och ungdomar som växer upp i områden där kriminella har stort inflytande (Brå 2016:12 Kriminella nätverk och grupperingar och Brå 2018:6 Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden). Dessa förhållanden leder till en återväxt av kriminella och till en ny generation av unga som fostrats in i allvarlig brottslighet.

4.2.6 Narkotikamarknaden i Sverige

Som konstateras i avsnitt 4.2.4 är narkotikaförsäljning en brottslighet som är kännetecknande för kriminella nätverk. Även om försäljning av narkotika sker också utanför dessa nätverk beskrivs i Brås rapport Narkotikamarknader olika typer av kriminella nätverk som centrala

aktörer vad avser såväl införsel av (smuggling) som försäljning av illegal narkotika på den svenska marknaden (Brå 2021:10).

Den genomsnittliga uppskattade totala omsättningen av de vanligaste förekommande narkotikasorterna på den svenska narkotikamarknaden kan enligt Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) under perioden 2017 till 2021 uppskattas till mellan 4,5 och 11,3 miljarder kronor årligen. Cannabis står för en stor del av den totala omsättningen, cirka 40 procent, närmast följt av amfetamin och kokain med cirka en femtedel vardera. Polismyndighetens analys av materialet från den krypterade kommunikationsplattformen Encrochat tyder emellertid på att mängden narkotika som förs in i Sverige kan vara betydligt större än vad t.ex. CAN:s sammanställningar visar (Lärdomar av Encrochat, Polismyndigheten 2021).

Narkotikatillgången i Sverige bedöms ha blivit allt större de senaste åren. Slutsatsen baseras bl.a. på ett ökat antal narkotikabeslag och att enskilda beslag också omfattar större mängder narkotika än tidigare. Enligt Brås rapport Narkotikamarknader (Brå 2021:10) bedöms narkotikahandeln på nätet alltså utgöra en relativt liten del av den totala narkotikamarknaden, men internetförsäljningen, med förmedling via post eller andra försändelser, är en växande marknad. Försäljning av cannabis sker dock i normalfallet genom att köpare och säljare får kontakt via sociala medier för att sedan träffas och slutföra transaktionen. Rapporten visar också, tillsammans med tidigare rapporter (Brå 2016:12 och Brå 2018:6), på tre övergripande förändringar på den svenska narkotikamarknaden över de senaste 15 åren. Det handlar om organisatoriska förändringar som effektiviserat införsel av narkotikan, kriminella nätverks strävan efter att styra narkotikamarknaden på vissa geografiska platser och en ökad tillgänglighet för köpare, t.ex. genom etablerande och utveckling av nya försäljningsplatser på internet och utvecklade leveranssätt.

Narkotikahandeln inom de kriminella nätverken utgör den centrala vinstdrivande brottsligheten och är således en viktig inkomstkälla för dessa nätverk. De kriminella nätverken är enligt Polismyndigheten dominerande när det gäller försäljning av cannabis men ägnar sig även åt smuggling och försäljning av andra droger, såsom kokain och opioider. I avsnitt 4.2.3 beskrivs att de lokala kriminella nätverk som driver brottsutvecklingen har en koppling till s.k. utsatta områden. Narkotikaförsäljningen, i synnerhet cannabis, har stor betydelse för den lokala handeln i dessa områden och utgör ofta en basinkomst för de kriminella aktörerna där (Brå 2016:12 s. 89–90 och Polismyndighetens rapport Utsatta områden, 2017, s. 23–25). Det framhålls även i andra rapporter att denna basinkomst också utgör en källa till konflikter och våldshandlingar inom och mellan nätverken, trots att det är svårt att säga exakt vilken roll som narkotikahandeln spelar för det dödliga våldet (Polismyndigheten och Tullverkets rapport Drogssituationen–Lägesbild i Sverige 2013–2016, 2017, Polismyndigheten 2021, Lärdomar av Encrochat samt Brå 2021:10). Narkotikabrottsligheten är således starkt förknippad med våldsbrottslighet och konflikter, särskilt när den tar sitt uttryck genom gatuhandel med narkotika.

Narkotikabrottsligheten bidrar dessutom till att upprätthålla och vidareutveckla organiserad brottslighet. Den kriminella ekonomi som genereras av narkotikahandeln utgör vidare ett samhällshot i form av

korruption och penningtvätt. De stora förtjänsterna från de kriminella nätverkens narkotikahandel tillfaller ofta ett fåtal personer långt upp i hierarkin i nätverken, medan säljarna av de mindre partierna ofta är yngre personer. Förekomsten av narkotika påverkar vidare den upplevda tryggheten i lokalsamhällen.

4.3 Samlade insatser mot kriminella nätverk

4.3.1 Regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet. I Sverige ska alla vara trygga, oavsett var man bor. Under senare år har regeringen därför tagit initiativ till lagstiftningsåtgärder som har betydelse för att motverka brottslighet i kriminella nätverk. Flera av de åtgärder som vidtagits eller är på gång utgör – liksom tillsättandet av den utredning om skärpta straff mot brott i kriminella nätverk som ligger till grund för denna lagrådsremiss – en del i regeringens pågående 34-punktsprogram med förslag på åtgärder mot gängkriminalitet. Regeringens insatser mot brott i kriminella nätverk spänner över en rad olika områden och syftar till att bekämpa såväl brotten som brottens orsaker. Det handlar om förebyggande av brott, verktyg i brottsbekämpningen, påföljder och att bryta tystnadskulturen.

4.3.2 Straffrättsliga åtgärder

På straffrättens område, som har en central plats i sammanhanget, har det vidtagits åtskilliga åtgärder som direkt eller indirekt bidrar till att bekämpa gängkriminalitet.

Den 1 juli 2016 genomfördes omfattande ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen i syfte att mer effektivt motverka organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet). Lagändringarna innebar bl.a. att försök, förberedelse och stämpling till allvarliga brott som är vanliga inom organiserad brottslighet kriminaliserades i större utsträckning än tidigare. Det gäller bl.a. grovt olaga hot, grov utpressning, övergrepp i rättssak, grovt övergrepp i rättssak samt grovt och synnerligen grovt vapenbrott. Vidare infördes nya omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Bl.a. ska det vid vissa brott med hotinslag särskilt beaktas om gärningen har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller om gärningen annars har varit av allvarligt slag. Det infördes även en ny straffbestämmelse i 23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken enligt vilken den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen i vissa fall ska kunna dömas för underlåtenhet att förhindra brottet.

Den 1 juli 2016 infördes också brotten synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikasmuggling. Lagändringarna innebar att

straffen skärptes bl.a. för gärningar som avser hantering av synnerligen stora mängder narkotika (prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott). Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2017 skärptes därtill straffskalorna för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning (prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott).

Den 1 januari 2018 trädde ett antal lagändringar i kraft som innebär att straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärptes i flera avseenden (prop. 2017/18:26 Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten). Den 1 december 2020 skärptes regelverket ytterligare genom lagändringar som bl.a. innebär att fler vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska bedömas som grova eller synnerligen grova (prop. 2019/20:200 En strängare syn på hantering av vapen och explosiva varor).

Den 1 januari 2020 gjordes en ändring i straffbestämmelsen om mord som syftar till att livstidsstraffet ska kunna komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare (prop. 2018/19:138 Straffet för mord). Vid samma tidpunkt stärktes det straffrättsliga skyddet för polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård genom införande av det gradindelade brottet sabotage mot blåljusverksamhet, ett brott som kan ge upp till livstids fängelse (prop. 2018/19:155 Ett starkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning).

Vidare har regeringen skärpt påföljderna för unga som begår brott. Den 1 januari 2021 infördes en ny påföljd, ungdomsövervakning, som kan väljas vid exempelvis allvarigare våldsbrott och rån (prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning). Den 2 januari 2022 trädde också nya regler i kraft som innebär att ungdomsreduktionen vid straffmätningen slopas för 18–20-åringar vid allvarlig brottslighet, som exempelvis rån och grov misshandel (prop. 2021/22:17 Slopade straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet). Den 1 juli 2022 trädde även lagändringar i kraft som bl.a. innebär ett system med s.k. kronvittnen, förbättrat stöd och skydd till vittnen och skärpta straff för övergrepp i rättsak (prop. 2021/22:186 En starkt rättsprocess och en ökad lagföring).

Den 12 januari 2022 tog regeringen emot ett betänkande med förslag om nya effektivare möjligheter att ta brottsvinster från kriminella (SOU 2021:100 Ny förverkandelagstiftning). Förslagen har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet. I november 2021 har regeringen vidare gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år (dir. 2021:99). I utredarens uppdrag ingår bl.a. att föreslå lagändringar som möjliggör tillräckligt ingripande påföljder vid mycket allvarlig brottslighet.

4.3.3 Brottsförebyggande åtgärder och effektiva verktyg i brottsbekämpningen

Den straffrättsliga lagstiftningen utgör dock endast ett verktyg bland flera för att minska de kriminella nätverkens inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället. Situationen, inte minst i de utsatta områdena, måste

mötas med insatser från flera olika sektorer i samhället, för att bryta utanförskap och stärka tilltron till rättsvårdande och andra myndigheter.

Regeringen har gjort en historisk satsning på Polismyndigheten. Vidare har det nationella brottsförebyggande programmet, Tillsammans mot brott, bidragit till att det nu finns bättre förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i samhället. Därtill har regeringen uppmärksammat kommunernas roll i det förebyggande arbetet. I en lagrådsremiss som regeringen beslutade den 16 juni 2022 föreslås att det införs en ny lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, med planerat ikraftträdande den 1 juli 2023.

För att den straffrättsliga lagstiftningen ska få avsett genomslag krävs också att det finns effektiva verktyg så att personer faktiskt kan lagföras för de brott som de begår. Här kan nämnas att det den 1 april 2020 infördes ett nytt tvångsmedel, hemlig dataavläsning, som ett viktigt hjälpmedel för de brottsbekämpande myndigheterna för att avlyssna kriminellas kommunikation i syfte att avstyra och klara upp grova brott (prop. 2019/20:64 Hemlig dataavläsning). Den 1 december 2021 trädde även nya regler i kraft som ger polisen en ny befogenhet att göra husrannsakan i förebyggande syfte för att leta efter vapen och andra farliga föremål i gemensamma utrymmen i eller i anslutning till flerbostadshus (prop. 2020/21:216 Nya regler om husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål).

På regeringens uppdrag har en utredare lämnat förslag om utökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel mot allvarlig brottslighet (SOU 2022:19 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel). En annan utredning ser över lagstiftningen om preventiva tvångsmedel (Ju 2021:15). Syftet med utredningen, som ska presentera sina slutsatser senast den 31 maj 2023, är i huvudsak att preventiva tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning för att förhindra allvarlig brottslighet, såsom skjutningar och sprängningar, som begås inom ramen för kriminella nätverk. Därtill har regeringen gett en utredare i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37) Det uppdraget ska redovisas den 31 oktober 2023.

4.4 Allmänna utgångspunkter

4.4.1 Det straffrättsliga regelverket måste vara effektivt och ändamålsenligt utformat

Som konstateras ovan har det dödliga våldet ökat i omfattning. Ökningen beror på att konflikter mellan kriminella blivit vanligare som bakomliggande orsak. Av det totala dödliga våldet har den andel som begås med skjutvapen nästan fördubblats, samtidigt som annat dödligt våld i samhället minskat. Skjutningar och annan brottslighet i de kriminella nätverken har stor påverkan på samhället och de risker och den otrygghet som nätverkens våldsanvändning och narkotikabrottslighet ger upphov till måste tas på stort allvar.

Den straffrättsliga lagstiftningen utgör ett viktigt verktyg för att minska de kriminella nätverkens inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället.

Gångbrottsutredningen har lagt särskilt fokus på att kartlägga brottsligheten i de lokala kriminella nätverk som drivit de senaste årens brottsutveckling, med uppgörelser och allvarliga våldshandlingar, utnyttjande av våldskapital, narkotikaförsäljning och utnyttjande av unga i nätverkens brottslighet. Det är väsentligt att säkerställa att det straffrättsliga regelverk som kan aktualiseras är effektivt och ändamålsenligt och får genomslag på den centrala problembilden. Lagstiftningen måste därför vara utformad så att den kan bidra till att motverka brott som begås inom ramen för kriminella nätverk och så att straffen fullt ut motsvarar brottslighetens allvar.

Den aktuella brottsligheten är dock inte utmärkande endast för lokala kriminella nätverk utan förekommer även utanför dessa. Lagstiftningen bör därför vara väl anpassad även i förhållande till den brottslighet som andra kriminella grupper, såsom mc-gäng och kriminella familje- och släkt nätverk, typiskt sett ägnar sig åt, t.ex. narkotikabrottslighet och allvarliga våldsbrott. Det måste också säkerställas att lagstiftningen är proportionerlig och välavvägd även i förhållande till sådan brottslighet som begås utanför nätverken.

4.4.2 Fokus bör ligga på de brottsliga gärningarna

De kriminella nätverken uppvisar varierande grad av struktur och organisation och utvecklingen har gått mot allt fler löst sammansatta grupperingar. Brottsligheten kan alltså utspela sig i alltifrån löst sammansatta ungdomsgäng till strukturer av välorganiserade yrkeskriminella. Även typen av brott som begås inom ramen för nätverken varierar.

I svensk rätt finns ingen definition av kriminella nätverk, och någon sådan föreslås heller inte här. Det framstår i stället som ändamålsenligt att ta avstamp från en bred innebörd av begreppet. Förslagen i denna lagrådsremiss tar därför i första hand sikte på gärningarna som sådana och inte gärningspersonens tillhörighet. Ett sådant synsätt ligger också i linje med de straffrättsliga utgångspunkterna om att straffvärdet av en viss gärning bör bestämmas med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som gärningen medfört och inte utifrån den tilltalades person. Även om lagstiftningsbehovet måste bedömas i ljuset av de samhällsproblem som brott i kriminella nätverk utgör är det inte givet att det i alla avseenden behövs särskild lagstiftning som specifikt tar sikte på brottslighet i kriminella nätverk. Tvärtom är det en självklar utgångspunkt att samma regler ska gälla i alla delar av samhället och det straffrättsliga regelverket måste vara utformat så att det kan motverka klandervärda gärningar oavsett i vilken kontext de begås.

4.4.3 Problemet med brott i kriminella nätverk bör angripas brett

Som framgår av redogörelsen ovan är brottsligheten i de kriminella nätverken mångfacetterad. Det är därför inte möjligt att tillgodose intresset

av skärpta reaktioner mot brottslighet som begås i kriminella nätverk genom någon enstaka reglering som specifikt tar sikte på aktuella företeelser. Inriktningen är i stället att föreslå ett större antal ändringar av den straffrättsliga lagstiftningen som sammantaget dels markerar allvaret hos de gärningar som avses, dels ger rättsväsendet utvidgade möjligheter att bekämpa den aktuella typen av kriminalitet.

5 Skärpta straff för vissa brott som är vanliga i kriminella nätverk

5.1 Nuvarande reglering

5.1.1 Allmänt om straffskalor, straffvärde och gradindelning

De i påföljdssystemet centrala principerna om proportionalitet mellan brott och straff och om ekvivalens kommer till uttryck i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, som anger att straffet ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Straffet ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott och att lika allvarliga brott bestraffas lika strängt. Straffet ska alltså spegla hur allvarligt samhället ser på den brottsliga gärningen.

En utgångspunkt för bedömningen av ett brotts straffvärde är straffskalan för brottet, som ger uttryck för lagstiftarens syn på brottets allvar. Inom ramen för straffskalan ska enligt 29 kap. 1 § andra stycket beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Vid bestämmande av straffvärdet ska även vissa försvårande och förmildrande omständigheter beaktas i enlighet med 29 kap. 2 och 3 §§.

Varje grad av ett brott ska, oavsett om den har en egen brottsbeteckning eller inte, ses som en särskild brottstyp med en egen straffskala. Bedömningen av till vilken svårhetsgrad ett gradindelad brott ska hänföras ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet, oavsett om dessa har angetts uttryckligen i straffbestämmelsen eller inte. Det är emellertid vanligt förekommande att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen, s.k. kvalifikationsgrunder, anges i den enskilda straffbestämmelsen.

I brottsbalken finns ett flertal straffbestämmelser avseende brott som ofta begås inom ramen för kriminella nätverk. Utformningen av och straffskalorna för flera av dessa kommer att övervägas närmare nedan. Det finns också vissa generella bestämmelser av särskild relevans i förhållande till straffmätningen för brott i kriminella nätverk som kan aktualiseras.

5.1.2 Straffansvaret för underlåtenhet att förhindra brott i sammanslutningar

En relevant bestämmelse i sammanhanget är 23 kap. 6 § brottsbalken som föreskriver straffansvar för underlåtenhet att avslöja respektive förhindra brott. I paragrafens första stycke finns en bestämmelse om straffansvar för underlåtenhet att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott. Andra stycket träffar den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och som underlåter att förhindra brott som begås inom ramen för denna. Straffansvaret gäller i de fall det är särskilt föreskrivet, vilket är fallet i förhållande till vissa allvarliga brott som mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel, människorov, rån och grovt rån samt allmänfarlig ödeläggelse. I dessa fall ska dömas för underlåtenhet att förhindra ett brott enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån. Frågan om straff ska alltså bedömas enligt vad som anges i 23 kap. 5 §. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut. Enligt förarbetena infördes bestämmelsen mot bakgrund av det ansågs finnas skäl att utvidga skyldigheten för ledande personer inom organiserad brottslighet att ingripa mot brott (prop. 2015/16:113 s. 51–52). De sammanslutningar som avses i andra stycket inbegriper såväl olika former av juridiska personer som andra typer av grupperingar och nätverk. Det måste dock handla om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod.

5.1.3 Den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form

Som konstateras ovan ska enligt 29 kap. 2 § brottsbalken vissa försvårande omständigheter särskilt beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Att en eller flera försvårande omständigheter är för handen har en straffskärpande verkan men gör det inte möjligt att gå över det straffmaximum som föreskrivs för brottet. En sådan omständighet som nämns i paragrafen ska ges genomslag vid straffvärdebedömningen när den inte har beaktats alls, eller inte har beaktats tillräckligt, genom rubriceringen av brottet eller kvalificeringen av brottet till en viss grad. Hur mycket straffvärdet bör ökas när bestämmelsen tillämpas beror på med vilken styrka omständigheten har förekommit.

Flera av punkterna i paragrafen kan aktualiseras vid brott i kriminella nätverk. Det gäller bl.a. punkten 2, enligt vilket det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om den tilltalade visat stor hänsynslöshet, och punkten 3, som tar sikte på situationen att den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig. Av betydelse är också punkten 6 enligt vilken det särskilt ska beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses enligt förarbetena (prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 43.) brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet

har skett i samverkan. Som exempel på brottslighet som utövas i organiserad form har bl.a. nämnts illegal indrivningsverksamhet som en gruppering ägnar sig åt. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med denna brottslighet. Kvalifikationsgrunder för grova brott
Brott inom ramen för kriminella nätverk eller andra kriminella grupper begås ofta under omständigheter som är försvårande. I många fall kan kvalifikationsgrunder, som anger vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen av ett brott, aktualiseras.

Exempelvis är många straffbestämmelser om grova brott utformade så att det särskilt ska beaktas om gärningen varit särskilt hänsynslös eller farlig. Sådana kvalifikationsgrunder har sedan länge funnits i brottsbalken men även bedömts som användbara under de senaste årens upptrappade arbete mot organiserad brottslighet. Kvalifikationsgrunder som tar sikte på om gärningen varit av särskilt hänsynslös eller farlig art återfinns bl.a. i straffbestämmelser om brott mot liv och hälsa samt brott mot frihet och frid, men även beträffande grovt rån och grov utpressning, liksom för många förmögenhetsbrott som inte innefattar vare sig våld eller hot. Även andra sorters vanligt förekommande kvalifikationsgrunder kan vara aktuella i sammanhanget, bl.a. sådana som avser brottets systematik, omfattning och liknande.

Det finns också kvalifikationsgrunder som har införts för att mer direkt ta sikte på hur vissa brott tar sig uttryck inom ramen för organiserad brottslighet eller andra kriminella grupperingar. Bl.a. ska det vid bedömningen av om gärningar bestående i olaga tvång, olaga hot och utpressning är grova brott särskilt beaktas om dessa har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag.

När det vid en brottstyp finns kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt tar rubriceringen sin utgångspunkt i dessa omständigheter. En samlad bedömning måste emellertid alltid göras. Det betyder att det inte är nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av de angivna omständigheterna förekommer och heller inte uteslutet att bedöma brottet som grovt i fall där ingen av de angivna omständigheterna är för handen. För att ett brott ska bedömas som grovt i sistnämnda fall krävs emellertid i princip att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens exemplifiering (se t.ex. NJA 2019 s. 492 punkt 18).

5.2 Det finns behov av en strängare straffrättslig lagstiftning mot brott som begås i kriminella nätverk

Regeringens bedömning: Det finns behov av en strängare straffrättslig lagstiftning mot brott som begås i kriminella nätverk och vid kriminella uppgörelser. En sådan skärpning bör i huvudsak röra vissa allvarligare brott som innefattar våld eller hot, samt viss närliggande brottslighet,

och ske genom skärpta straffskalor, nya kvalifikationsgrunder och särskilda straffskärpningsgrunder.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, däribland *Attunda tingsrätt*, *Brottsoffermyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Säkerhetspolisen*, *Åklagarmyndigheten* och *Brottsofferjouren Sverige*, instämmer i bedömningen att det finns ett behov av en strängare straffrättslig lagstiftning för att möta utvecklingen. Flera kommuner, bl.a. *Göteborgs kommun*, *Malmö kommun* och *Stockholms kommun*, men även flera mindre kommuner, vittnar om problem kopplade till brottslighet i kriminella nätverk och behovet av åtgärder och markeringar från samhällets sida i form av såväl straffskärpningar som andra trygghetskapande åtgärder. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* och *Sveriges advokatsamfund* är kritiska och anser inte att utredningen redovisar tillräckliga skäl för en skärpt lagstiftning. De framhåller att ett stort antal straffskärpningar genomförts under senare år och att effekterna av dessa tillsammans med andra lagändringar i form av t.ex. slopad straffrabatt för unga myndiga inte har kunnat utvärderas tillräckligt ännu. JO anser att förslagen riskerar att göra den straffrättsliga regleringen svårare att överblicka och mindre förutsebar på ett sätt som inte är godtagbart ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Vidare anser några remissinstanser att det finns vissa brister i underlaget för behovsbedömningen. *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* och *Sveriges advokatsamfund* anser att förslagets effekter borde analyseras ytterligare och *Hovrätten för Västra Sverige* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* saknar en analys av nuvarande underretspraxis. Hovrätten anser inte att underlaget i utredningen är tillräckligt för att ligga till grund för så genomgripande förändringar och kan inte tillstyrka förslagen. *Barnombudsmannen* framhåller att samhället måste göra sitt yttersta för att förhindra att barn utsätts för brott kopplade till kriminella nätverk. Barnombudsmannen saknar dock uppgifter om på vilket sätt barnets bästa beaktats i utredningens bedömningar och på vilket sätt utredningen tagit del av barns åsikter.

När det gäller tillvägagångssättet för att skapa en skärpt straffrättslig reaktion är synpunkterna delade. Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *JO*, *Åklagarmyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund*, framhåller det faktum att förslagen om bl.a. skärpta straffskalor inte bara kommer att träffa brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Även personer utan koppling till kriminella grupperingar av olika slag kommer i stor utsträckning att påverkas. Hovrätten över Skåne och Blekinge och Sveriges advokatsamfund anser att avsaknaden av en definition av kriminella nätverk framstår som problematisk då den leder till att flera av de föreslagna ändringarna kan komma att slå alltför brett. Även Brå, JO och Sveriges advokatsamfund, ifrågasätter generellt lämpligheten i sådana vitt tillämpliga straffskärpningar. Åklagarmyndigheten anför å sin sida att en genomgång av brottstyper som är vanliga i kriminella nätverk i och för sig kan visa att det på ett mer generellt plan finns skäl att se mer allvarligt på

vissa av dessa. Myndigheten delar också tankesättet att genomgående låta förslagen ta sikte på de brottsliga gärningarna som sådana och inte på gärningspersonens koppling till ett kriminellt nätverk.

Polismyndigheten, Sala kommun och Skara kommun ställer sig bakom utredningens slutsatser om behovet av skärpta straff, men vill se fler och mer långtgående åtgärder. Polismyndigheten anser att det finns behov av att se över straffskalorna även för andra typer av brott som begås i kriminella nätverk, såsom bedrägeri och korruptionsbrott, och att en kriminalisering av deltagande i brottslig verksamhet bör utredas på nytt. Även Sala kommun vill att frågan om kriminalisering av deltagande eller samröre med en kriminell organisation utreds. Kommunen anser även att dubbla straff för gängkriminella som begår vissa brott och en rad frågor kopplade till utökade möjligheter till avlyssning, dataavläsning, kameraövervakning, myndighetssamverkan och restriktionsdom mot personer som avtjänat ett straff borde hanterats inom ramen för utredningen.

Skälen för regeringens bedömning

Det finns ett behov av skärpta straff för brott som begås i kriminella nätverk

Som närmare redogörs för i avsnitt 4.2.3 härrör den våldsutveckling som skett under senare år, med bl.a. en ökning av dödligt våld i den kriminella miljön, i stor utsträckning från löst sammansatta och lokala kriminella nätverk. Kännetecknande för dessa nätverk är bl.a. det våldskapital som de besitter. Våldskapitalet används som påtryckningsmedel i samband med vinningsbrott som innefattar våld eller hot, som rån och utpressning. Allvarliga våldsdåd är även kännetecknande för konflikter inom den kriminella miljön och innebär risker och otrygghet för såväl personer inom denna miljö som för utomstående.

Den straffrättsliga regleringen har i viss mån utvecklats för att kunna motsvara allvaret i och skärpa reaktionen vid brott i kriminella nätverk. Regleringen är dock inte ändamålsenlig och effektiv i alla delar. Det särskilda straffansvaret för underlåtenhet att förhindra brott i samman slutningar liksom den särskilda straffskärpningsgrunden för brott i organiserad form ställer t.ex. krav på samverkan under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott, något som inte stämmer överens med de lösa strukturer som de löst sammansatta lokala nätverken många gånger uppvisar.

Ett nytt och samlat grepp bör tas för att den straffrättsliga regleringen ska bli mer heltäckande, ändamålsenlig och effektiv i bemötandet av brottslighet i kriminella nätverk. Till skillnad från vad bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förespråkar anser regeringen inte att införandet av en närmare definition av vad som utgör ett kriminellt nätverk är en lämplig åtgärd för att åstadkomma ett effektivt regelverk. Detta särskilt inte mot bakgrund av den varierande graden av struktur och organisation i kriminella nätverk och utvecklingen med allt fler löst sammansatta grupperingar. Som konstateras i avsnitt 4.4 är i stället regeringens utgångspunkt att fokus bör ligga på de brottsliga gärningarna som sådana. Här behöver relevanta straffskalor och andra straffrättsliga regleringar ses över för att säkerställa att de speglar hur allvarligt samhället ser på brottsligheten. Såväl brottsutvecklingen som synen på sådan allvarlig

brottlighet som är vanlig i kriminella nätverk talar för att det finns ett behov av en skärpning av straffnivån.

Ett synsätt där man fokuserar på gärningarna som sådana ligger i linje med utgångspunkten att straffvärdet av en viss gärning ska bestämmas med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som gärningen medfört och inte utifrån den tilltalades person. En annan sak är att det sammanhang som ett brott begås i kan ha betydelse för den skada, fara eller kränkning som det medför. Regeringen återkommer till den frågan i det följande.

Som flera remissinstanser, däribland *Hovrätten för Västra Sverige* och *Sveriges advokatsamfund*, påtalar innebär generellt utformade straffskärpningar att även brott som begås utan koppling till kriminella nätverk träffas. Detta innebär att det också måste bedömas om brottslighetens allvar motiverar skärpta straffrättsliga reaktioner på ett allmänt plan. En grundläggande princip är att straffnivån på ett rimligt sätt ska återspegla brottslighetens allvar. En anpassning av straffnivåerna för den grova brottslighet som aktualiseras här är enligt regeringen i många fall såväl motiverad som konform med reaktionssystemet i övrigt även om en bedömning naturligtvis måste göras i förhållande till vad som gäller för varje särskild brottstyp. Regeringen bedömer, även med beaktande av de invändningar som framförs av bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *Sveriges advokatsamfund* avseende brister i fråga om analys av praxis och effekter, att utredningen har presenterat ett gott underlag för att möjliggöra dessa bedömningar. Till detta kommer att utformningen av straffskalorna för olika brott i huvudsak avgörs av kriminalpolitiska bedömningar av hur allvarligt samhället ser på brottsligheten.

För att åstadkomma en skärpt syn behövs – som närmare redogörs för i samband med utgångspunkterna för en skärpt reglering i avsnitt 4.4 – lagändringar av flera olika slag. Förslagen på åtgärder i skärpande riktning i denna lagrådsremiss ska alltså inte ses som isolerade sinsemellan, utan som komplement till varandra. Det väsentliga är den sammantagna effekten av förslagen som blir resultatet i den praktiska tillämpningen.

Vidare bör förslagen ses som en del av regeringens större arbete som syftar till att utveckla lagstiftningen för att skapa bättre möjligheter att bekämpa gängbrottslighet och andra former av organiserad brottslighet. En mängd andra lagstiftningsprojekt pågår eller har genomförts i arbetet mot gängkriminaliteten, bl.a. inom ramen för det s.k. 34-punktsprogrammet. *JO* och *Sveriges advokatsamfund* framför att det stora antalet skärpningar bl.a. riskerar att göra systemet mindre förutsebart. Regeringen anser dock att en bredd på insatserna är avgörande för att komma åt problemet med brottsligheten i de kriminella nätverken och för att markera allvaret av sådan brottslighet. Att straffskärpningar kan få kumulativa effekter och att olika förändringar i det straffrättsliga systemet behöver förhålla sig till varandra i tillämpningen är i sig inte något ovanligt. Regeringen instämmer dock i att det är angeläget att lagstiftningen utformas på ett sådant sätt att såväl den enskildes som samhällets intresse av förutsebarhet tillgodoses.

Hur en skärpning bör åstadkommas

Behovet av ändrad straffrättslig lagstiftning bör som utgångspunkt tillgodoses genom skärpning av redan befintliga straffbestämmelser. Vilka brottstyper det närmast finns skäl att se över styrs av brottslighetens struktur inom kriminella nätverk och behandlas under följande rubrik. I andra hand finns skäl att föreslå nya bestämmelser för att bekämpa sådana företeelser som är specifika för de problem som redovisats och där befintliga regler inte är tillräckliga.

Det är i första hand genom straffskalorna som lagstiftaren kan ange hur allvarligt den ser på sådan brottslighet som förekommer i kriminella nätverk. Straffskalan för respektive brottstyp utgör också den ram inom vilken domstolen har att bestämma straffet i det enskilda fallet. Det mest omedelbara sättet att höja straffnivån för en brottstyp är i regel att höja minimistraffet. Det lämpligaste sättet att genom straffskaleändringar betona allvaret hos sådana brott som förekommer i kriminella nätverk är därför att höja straffminimum för aktuella brott i de fall det är motiverat. Storleken på höjningarna bör stå i relation till den befintliga straffskalan och i regel inte ske i alltför stora steg (prop. 2016/17:108 s. 29). För det fall maximistraffet i något fall framstår som undervärderat, i förhållande till brottstypens allvar i de allvarligaste fallen eller jämfört med andra brott, kan en höjning även i det avseendet komma i fråga. När det gäller maximistraff är det dessutom så att en skärpning av minimistraffet för ett grovt brott kan medföra att maximistraffet för normalgraden av samma brott behöver höjas för att en önskvärd överlappning mellan straffskalorna ska kunna bibehållas.

Utöver relevanta straffskalor finns även goda skäl att överväga nya kvalifikationsgrunder för grova fall av relevant brottslighet samt särskilda straffskärpningsgrunder.

Vid övervägande av omfattningen av de straffskärpningar som kan aktualiseras måste hänsyn tas till straffsystemets utformning i dess helhet så att principerna om proportionalitet och ekvivalens kan upprätthållas. De typer av brottslighet som är kännetecknande för kriminella nätverk kan inte ses isolerade från övrig brottslighet i samhället och bedömas enligt en egen måttstock. Brottslighetens koppling till kriminella nätverk kan också vara olika stark och förekomma i varierande grad och allvar. Av dessa skäl anser regeringen inte att det är lämpligt att, som *Sala kommun* efterfrågar, lägga fram förslag som innebär att straff i vissa fall ska skärpas på ett schematiskt sätt, t.ex. med vissa kvotdelar.

Vilka brottstyper som bör omfattas av övervägandena

Skjutningar och våldsamma uppgörelser är ett allvarligt problem som lyfts fram särskilt när det gäller de kriminella nätverken och de senaste årens brottsutveckling. Sådana gärningar bör adresseras särskilt i lagstiftningsarbetet. Med utgångspunkt i de problem och den brottslighet som redogörs för ovan bör övervägandena även mer generellt avse brott som består i våld eller hot eller där sådan brottslighet utgör ett led i vinningsbrottslighet. Allvarliga brott som rån och grov utpressning, men även grövre former av brott som består i hot och våld, som grovt olaga hot och grovt olaga tvång är centrala i sammanhanget. Här ska även narkotikabrottsligheten, som behandlas i avsnitt 7, framhållas.

Fokus ligger alltså på den allvarliga brottsligheten; de grova brottstyperna av tvång, hot och utpressning och brott som redan i normalgradsfall är allvarliga, som rån. För mindre allvarliga varianter av aktuella brottstyper finns det inte lika tydliga skäl för en höjd straffnivå som en åtgärd riktad mot kriminella nätverk. En skärpt syn på de grova brotten innebär dock i vissa fall att även straffnivån för normalgradsbrott påverkas.

Mot bakgrund av det stora antalet sprängningar är ett ytterligare brott av relevans i sammanhanget allmänfarlig ödeläggelse. Straffskalan för sådan brottslighet är vid och straffmaximum för det grova brottet sträcker sig upp till livstid. I likhet med utredningen anser regeringen därför inte att det finns skäl att överväga skärpningar av straffskalorna för allmänfarlig ödeläggelse. Då den grova formen av allmänfarlig ödeläggelse i dagsläget saknar kvalifikationsgrunder bör dock sådana övervägas.

Även när det gäller vissa andra brott av betydelse i sammanhanget är straffskalorna redan i dag så stränga att det inte finns skäl att överväga skärpningar. Det gäller bl.a. straffskalorna för mord, dråp och människorov. Straffmätningen för dessa brott kan dock påverkas av andra förslag i detta avsnitt. Straffskalor för i och för sig relevant brottslighet som nyligen setts över inom ramen för andra lagstiftningsprojekt behandlas heller inte här. Det gäller bl.a. övergrepp i rättsak och brott som regleras i vapenlagen (1996:67) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Regeringen anser också, i likhet med utredningens bedömning som ingen av remissinstanserna har några invändningar emot, att det saknas skäl att överväga en höjning av straffskalorna för grov och synnerligen grov misshandel.

Som *Polismyndigheten* tar upp begår personer med anknytning till kriminella nätverk även exempelvis bedrägeri, korruptionsbrott och penningtvätt. Sådan brottslighet är av varierande slag och kan skilja sig åt mellan olika konstellationer. Den har inte heller samma tydliga koppling till det grova våld som de kriminella nätverken utövar som t.ex. narkotikabrotten har. De straffbestämmelser som avser sådan brottslighet övervägs därför inte närmare i detta sammanhang. Inte heller finns möjlighet att i det här lagstiftningsprojektet hantera frågor om ytterligare tvångsmedel eller kriminalisering av deltagande i kriminella nätverk på det sätt *Sala kommun* föreslår.

Övervägandena i följande avsnitt tar sammanfattningsvis sikte på straffskalorna för grovt olaga tvång, grovt olaga hot, rån och grov utpressning (avsnitt 5.3). Även straffskalorna för normalgraden av olaga hot och utpressning berörs. Därutöver behandlas kvalifikationsgrunder för den grova svårhetsgraden av allmänfarlig ödeläggelse (avsnitt 5.4) samt nya och justerade straffskärpningsgrunder, för att bl.a. komma åt problemet med våldsamma uppgörelser bland kriminella (avsnitt 5.5).

5.3 Skärpta straffskalor

5.3.1 Grovt olaga tvång

Regeringens förslag: Minimistraffet för grovt olaga tvång höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Uddevalla kommun* anser att det finns goda skäl att skräpa straffskalan för grovt olaga tvång och framhåller att detta – tillsammans med övriga skärpningar – skulle minska nätverkens rekryteringsmöjligheter. Även *Polismyndigheten* instämmer i att en skärpning är motiverad, men anser att det mot bakgrund av den allvarliga integritetskränkning som grovt olaga tvång ofta innebär finns skäl att höja straffskalan ytterligare utöver förslaget. Som redovisas i avsnitt 5.2 anser flera remissinstanser att föreslagna straffskärpningar kommer att träffa för brett utanför de kriminella nätverken. *Åklagarmyndigheten* bedömer dock att den föreslagna skärpningen med relativt god precision kommer att träffa de individer och grupperingar som särskilt avses och att det sammantaget är väl motiverat och konformt med reaktionssystemet i övrigt att höja straffminimum för grovt olaga tvång, med samtidiga höjningar avseende grovt olaga hot och grov utpressning. *Lunds tingsrätt* konstaterar att en höjning av straffminimum för bl.a. grovt olaga tvång gjordes 2017, men att en ytterligare höjning till ett år kan förväntas få större konsekvenser t.ex. i fråga om påföljdsval och utvisning.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering

Olaga tvång regleras i 4 kap. 4 § första stycket brottsbalken. För brottet döms den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något. Tvånget kan också utövas genom hot att åtala eller ange annan för brott eller genom hot att lämna ett menligt meddelande om någon annan. I de sistnämnda fallen förutsätts dock för straffansvar att tvånget är otillbörligt. Straffet för olaga tvång är böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms enligt andra stycket i samma paragraf för grovt olaga tvång till fängelse i lägst nio månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag, har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Brottsstatistik

Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) statistik anmäldes år 2021 ca 1 120 fall av olika slags olaga tvång, vilket i huvudsak motsvarar nivån för åren dessförinnan. Lagföringsbeslut med olaga tvång och grovt olaga tvång som huvudbrott är få och har legat på en relativt jämn nivå den

senaste tioårsperioden. En viss uppgång skedde år 2021 då det lagfördes 36 fall av olaga tvång och 22 fall av grovt olaga tvång.

Minimistraflet för grovt olaga tvång bör höjas

Som konstateras i avsnitt 4.2.4 är bl.a. vålds- och hotbrottslighet och det våldskapital som därigenom skapas kännetecknande för kriminella nätverk. Vårdskapitalet kan i sin tur användas som påtryckningsmedel vid ny brottslighet. Kriminella nätverk utövar inte bara utpressning, utan bedriver även illegal indrivning förenad med våld och hot som avser verkliga skuldförhållanden. Därmed är inte minst sådana fall av olaga tvång som skulle ha klassificerats som utpressning om gärningen hade lett till en förmögenhetsöverföring av relevans i sammanhanget. Ofta kan det framstå som en tillfällighet om gärningen i slutändan är att betrakta som olaga tvång eller utpressning. Grova fall av olaga tvång kan alltså ofta hänföras till den gängkriminella miljön.

Olaga tvång under sådana former som utgör grovt brott kan orsaka stort lidande för brottsoffret. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett olaga tvång är grovt är dessutom sådana som bör vara vanligt förekommande i samband med nätverksbrottslighet. Det gäller inte minst att brottet innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital. Dessa omständigheter har införts inom ramen för arbetet mot just kriminella grupper (se avsnitt 5.1.4). Som framgår nedan anser regeringen att minimistraflet för grov utpressning bör höjas till fängelse i ett år (se avsnitt 5.3.4). Det talar för att samma synsätt bör anläggas för grovt olaga tvång, eftersom brottstypen ingår som ett led i sådan brottslighet.

En höjning av minimistraflet medför att straffskalans början även fortsättningsvis förhåller sig på ett proportionerligt sätt till den för grov utpressning. En höjning av minimistraflet för grovt olaga tvång är därför motiverad för att fullt ut markera brottslighetens allvar, inte minst i förhållande till brott i kriminella nätverk. Med beaktande av tillämpningsområdet för det grova brottet framstår en skärpning av straffskalan därtill som rimlig även när brottet begås utanför sådana miljöer.

Minimistraflet för grovt olaga tvång bör alltså höjas. Mot bakgrund av utgångspunkten att storleken på höjningarna bör stå i relation till den befintliga straffskalan och de modeller för uppräknings som använts tidigare, bör straffminimum för brottet höjas från fängelse i lägst nio månader till fängelse i lägst ett år. Som *Lunds tingsrätt* framhåller bör en sådan höjning kunna få tydligt genomslag på bl.a. påföljdvalet. En större höjning, såsom *Polismyndigheten* föreslår, bedöms inte motiverad i nuläget.

I likhet med utredningen bedömer regeringen att det saknas tillräckliga skäl för att även höja maximistraflet. Straffskalan för det grova brottet är redan vid och sträcker sig upp till sex års fängelse. Någon förändring av straffskalan för olaga tvång av normalgraden är inte heller motiverad, eftersom straffskalorna för olaga tvång och grovt olaga tvång även utifrån förslagen fortfarande kommer att överlappa varandra i rimlig utsträckning (jfr prop. 2015/16:111 s. 31–32 och prop. 2021/22:186 s. 45). Vid gradindelade brott kan straffskalorna för de olika brottstyper som omfattas

dock inte ses som isolerade var för sig och en höjning av straffminimum för det grova brottet bör alltså leda till en något förhöjd straffnivå även för normalgraden av olaga tvång, vilket framstår som rimligt.

5.3.2 Olaga hot och grovt olaga hot

Regeringens förslag: Maximistraflet för olaga hot höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år. Minimistraflet för grovt olaga hot höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Åklagarmyndigheten* anser att de föreslagna skärpningarna med relativt god precision kommer att träffa de individer och grupperingar som särskilt avses och att förslagen sammantaget är väl motiverade och konforma med reaktionssystemet i övrigt. *Stockholms kommun* poängterar att de föreslagna skärpningarna sänder signaler till kriminella och till näringsidkare som ser att kriminella som utför dessa handlingar döms till hårda straff. *Polismyndigheten* instämmer i att en skärpning är motiverad men anser, liksom avseende grovt olaga tvång, att det mot bakgrund av den allvarliga integritetskränkning som grovt olaga hot ofta innebär finns skäl att höja straffskalan ytterligare utöver förslaget. *Säkerhetspolisen*, som också tillstyrker förslaget, önskar att regeringen även överväger att kriminalisera försök till olaga hot av normalgraden. Olaga hot är ett brott som skyddspersoner inte sällan utsätts för, och i de fall gärningspersonens agerande bedöms som ett försök till olaga hot är det inte straffbart.

Flera remissinstanser framför också kritiska synpunkter. *Södertälje tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Sveriges advokatsamfund* framhåller det faktum att olaga hot är en vanlig brottstyp som i hög utsträckning begås utanför kriminella miljöer och ifrågasätter om denna generella höjning är motiverad. *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter om det mot den angivna bakgrunden inte är mer ändamålsenligt att enbart införa en straffvärdeskarparende grund som tar sikte på just användandet av skjutvapen och anspelning på våldskapital.

Vad särskilt gäller straffskalan för olaga hot av normalgraden anser *Botkyrka kommun* att ändringen avseende maximistraflet för olaga hot är följdriktig och bra, medan *Ekobrottsmyndigheten* anser att ett år och sex månader framstår som ett mer lämpligt maximistraf med beaktande av den föreslagna straffskalan för grovt olaga hot och det aktuella brottets allvarlighet i förhållande till andra brott. *Lunds tingsrätt* noterar att förslaget innebär att olaga hot får ändrad preskriptionstid, vilket kan förväntas leda till att fler sådana brott kommer att lagföras.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering

Enligt 4 kap. 5 § första stycket brottsbalken döms den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person,

egendom, frihet eller frid för olaga hot. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Grovt olaga hot regleras i andra stycket i samma paragraf. Straffet för grovt olaga hot är fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Vid bedömning av om ett olaga hot är grovt ska särskilt beaktas om hotet har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars varit av allvarligt slag eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Brottsstatistik

Antalet olaga hot, inklusive grovt olaga hot, ökade successivt under 2000-talet enligt Brås statistik, men planade sedan ut och har minskat något de senaste åren. Under den senaste tioårsperioden har antalet anmälningar totalt sett legat på en jämn nivå mellan ca 48 400 och 54 600 fall. År 2021 uppgick antalet anmälningar till ca 51 300. Liksom när det gäller övrig brottsstatistik kan siffrorna enligt Brå vara påverkade av covid-19-pandemin. Utvecklingen av anmälda hot skiljer sig till viss del från den självdeklarerade utsattheten för hot, som uppvisar en ökning av andelen utsatta i befolkningen under senare år från 6,9 procent 2015 till 8,4 procent 2020.

År 2021 registrerades 1 105 lagföringsbeslut för olaga hot som huvudbrott och 153 för grovt olaga hot. Motsvarande siffror för 2020 var 940 lagföringsbeslut för olaga hot som huvudbrott och 157 för grovt olaga hot.

Minimistraflet för grovt olaga hot bör höjas

Olaga hot kan liksom olaga tvång ingå som ett led i bl.a. utpressning. Frågan är om det finns tillräckliga skäl att höja straffskalan för det grova brottet när det begås isolerat från sådan brottslighet. Hot är visserligen centralt för de våldsamma nätverkens sätt att fungera och upprätthålla sin makt. Som framhålls av bl.a. *Södertälje tingsrätt*, *Brå* och *JO* begås samtidigt ett stort antal olaga hot eller grovt olaga hot varje år utan någon koppling till kriminella grupper. Minimistraflet för grovt olaga hot kan dock anses ligga relativt lågt för att vara ett grovt brott av integritetskränkande slag som också är frekvent förekommande inom kriminella grupper. Till detta kommer att brottets kvalifikationsgrunder till stor del är inriktade på sådana försvårande omständigheter som kan förknippas med brottslighet i kriminella nätverk. Det gäller i synnerhet förhållandet att brottet innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital. Precis som för grovt olaga tvång har dessa kvalifikationsgrunder införts mot bakgrund av förekomsten av kriminella grupper som använder sig av bl.a. skjutvapen och av ett våldskapital. Regeringen anser därför att en skärpning av straffskalan framstår som motiverad för att fullt ut motsvara allvaret hos sådan brottslighet när den begås inom kriminella nätverk. Med hänsyn till den skärpta syn på integritetskränkande brott som utvecklats under senare år och med beaktandet av relationen till andra här föreslagna minimistraf, framstår åtgärden heller inte som oproportionerlig i de fall brott utan någon anknytning till kriminella nätverk träffas. I linje med förslaget i föregående avsnitt i fråga om grovt olaga tvång, och i likhet

med utredningen, bedömer regeringen att det finns tillräckliga skäl att höja minimistraflet för grovt olaga hot från nio månader till ett års fängelse. En större höjning, såsom *Polismyndigheten* föreslagit, bedöms inte motiverad i nuläget.

Motsvarande skäl finns däremot inte avseende maximistraflet. Straffskalans övre gräns sträcker sig redan till fyra års fängelse och ger tillräckligt utrymme för adekvat straffmätning vid allvarligare former av det grova brottet.

Den föreslagna höjningen av minimistraflet för grovt olaga hot leder till att straffskalans nedre gräns även fortsättningsvis kommer att vara identisk med den som gäller för grovt olaga tvång, samtidigt som förhållandet till straffskalorna för grov utpressning och rån blir rimligt (se vidare om förslagen avseende dessa brottstyper i avsnitt 5.3.3 respektive 5.3.4). Det bibehålls även en skillnad i förhållande till grov misshandel, om än i något mindre mån än tidigare.

Förslaget om en höjning av minimistraflet för grovt olaga hot medför att även maximistraflet för brott av normalgraden behöver höjas, för att på så sätt upprätthålla en önskvärd överlappning av straffskalorna (jfr prop. 2015/16:111 s. 31–32 och prop. 2021/22:186 s. 45). Det nya maximistraflet för olaga hot bör lämpligen bestämmas till två års fängelse. Ett straffmaximum på ett år och sex månader, som *Ekobrottsmyndigheten* föreslår, skulle i och för sig också kunna övervägas. Ett sådant straffmaximum har dock inte någon förebild i brottsbalkens befintliga reglering och bör enligt regeringens mening inte införas ensamt för denna brottstyp. Trots att höjningen i sig är betydande bör den i praktiken endast leda till ett visst ökat utrymme vid straffmätningen för olaga hot, vilket redan ett skärpt minimistraflet för det grova brottet bidrar till. Sammantaget medför ändringsförslagen alltså en något förhöjd straffnivå för olaga hot av normalgraden och då främst för allvarligare gärningar.

Regeringen noterar att *Säkerhetspolisen* efterfrågar överväganden även i fråga om en kriminalisering av försök till olaga hot. Något utrymme att hantera den frågan inom ramen för detta lagstiftningsprojekt finns inte. I den mån de frågan bedöms behöva övervägas särskilt får det alltså ske i ett annat sammanhang.

5.3.3 Rån

Regeringens förslag: Straffansvaret för rån utvidgas till att även gälla den som olovligen tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg med användande av s.k. råntvång samt den som sedan han eller hon tagit ett betalningsverktyg och anträffats på bar gärning sätter sig till motvärn på motsvarande sätt mot den som vill återta det tillgripna. Vidare höjs minimistraflet för rån från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte att straffansvaret för rån av betalningsverktyg även ska omfatta motvärnsfallet.

Remissinstanserna: I fråga om rån avseende betalningsverktyg är remissinstanserna i huvudsak positiva. *Attunda tingsrätt, Göteborgs*

tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Lunds tingsrätt och Polismyndigheten tillstyrker förslaget. Attunda tingsrätt och Göteborgs tingsrätt anser dock att även motvärnsfallet bör omfattas och Lunds tingsrätt ifrågasätter om ”olovligen införskafter” är rätt begrepp i lagtexten. Ekobrottsmyndigheten tillstyrker i och för sig att det införs en straffbestämmelse med den föreslagna innebörden. Då gärningen inte innebär en omedelbar förmögenhetsöverföring anser man dock att det i stället bör införas en särskild straffbestämmelse i 4 kap. brottsbalken. Åklagarmyndigheten är också tveksam till att inbegripa betalningsverktyg i rånbestämmelsen. Utöver vad Ekobrottsmyndigheten anför ifrågasätter man behovet av regleringen samt pekar på svårigheterna att motivera gränsdragningen i förhållande till att någon tvingar till sig t.ex. id-kort och utlämningsavi. För det fall betalningsverktyg ska innefattas i regleringen efterfrågas klargöranden av vad som omfattas av definitionen.

De flesta remissinstanserna, däribland Polismyndigheten och flertalet kommuner, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget om ett höjt minimistraff för rån. Botkyrka kommun anser att det mot bakgrund av den ökning av personrån som skett under senare år, där brottsoffer också i allt högre utsträckning är unga, är relevant och proportionerligt med skärpta straff. Även Åklagarmyndigheten anser att skälen för en höjning av minimistraffet för rån överväger, inte minst mot bakgrund av den möjlighet som rånbestämmelsen ger att döma för de mindre allvarliga ingående brotten om en rubricering för rån framstår som oproportionerlig. Myndigheten framhåller att rån är ett s.k. strategiskt brott, att straffskalan för rån varit oförändrad under lång tid samtidigt som andra straffskärpningar genomförts och att inte minst straffskalan för inbrottsstöld talar för att en höjning av ministrafvet även för rån är motiverad.

Det är dock också flera remissinstanser som framför invändningar mot förslaget om höjt minimistraff för rån. Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Riksdagens ombudsmän (JO), Södertälje tingsrätt och Sveriges advokatsamfund avstyrker uttryckligen förslaget. Även Attunda tingsrätt och Brottsförebyggande rådet (Brå) ifrågasätter om höjningen är motiverad. De nämnda remissinstanserna framhåller att rån är en vanlig brottstyp som innefattar gärningar av mycket varierande karaktär som i många fall begås av personer utan koppling till kriminella nätverk och därtill ofta av unga lagöverträdare. Det finns därmed enligt dem behov av dagens vida straffskala för att möjliggöra nyanserade bedömningar. Södertälje tingsrätt och Sveriges advokatsamfund framför särskilt att straffskärpningen inte framstår som ändamålsenlig i förhållande till motvärnsfallen. Hovrätten för Västra Sverige och Södertälje tingsrätt påpekar att det finns en risk för tröskeeffekter och att domstolar tvingas ”kompensera” för ett höjt straffminimum genom att oftare döma för de enskilda brotten som innefattas i ett rånbrott. Enligt Brå begås rån snarare ofta utan koppling till kriminella nätverk, och en så stark reaktion från samhällets sida som föreslås kan i vissa fall t.o.m. leda till en högre risk för fortsatt kriminalitet.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering

För rån döms enligt 8 kap. 5 § första stycket brottsbalken den som stjälar medelst våld å person eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara (stöldfallet) eller – sedan gärningspersonen begått stöld och anträffats på bar gärning – med sådant våld eller hot sätter sig till motvärn mot den som vill återta det tillgripna (motvärnsfallet). Detsamma gäller om någon med sådant våld eller hot tvingar någon annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är (utpressningsfallet). Med våld jämställs att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Straffet för rån är fängelse i lägst ett och högst sex år.

Om förfarandet med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art ska, enligt andra stycket i samma paragraf, inte dömas för rån. I stället ska det dömas för annat eller andra brott som gärningen innefattar.

Grovt rån regleras i 8 kap. 6 §. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om våldet har varit livsfarligt, om gärningspersonen har tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars har visat synnerlig råhet eller på ett hänsynslöst sätt har utnyttjat den rånades skyddslösa eller utsatta ställning eller om gärningen har varit av särskilt farlig art. Efter en höjning av minimistraffet för grovt rån 2017 sträcker sig straffskalan från fängelse i lägst fem till högst tio år.

Brottsstatistik

Antalet anmälda rån (inklusive grovt rån) har varierat under de senaste tio åren. Under 2019 anmäldes ca 9 000 rån och 2020 ca 8 800 rån. 2021 var antalet anmälda rån nere på ca 7 300 fall. Enligt Brå är de två senaste årens siffror avseende anmälda rån, liksom mer specifik statistik nedan, dock sannolikt påverkade av covid-19-pandemin, varför några slutsatser om utvecklingen kan vara svåra att dra.

Den vanligaste typen av rån är personrån. Antalet anmälda personrån låg länge stabilt mellan ca 6 000 och 7 000 per år. Från 2016 ökade antalet fall under några år och 2019 anmäldes drygt 7 700 personrån. Under 2020 och 2021 gick siffrorna ner något till ca 7 400 respektive ca 6 200 anmälda personrån.

Efter att under några år ha legat stabilt på en nivå runt drygt 1 000 fall årligen, ökade antalet anmälda personrån mot barn, dvs. mot personer under 18 år, markant mellan 2016 och 2019. År 2019 anmäldes ca 2 500 sådana brott. Under 2020 och 2021 minskade de anmälda personrån mot barn till cirka 2 200 respektive 1 600 brott, vilket dock fortfarande är en högre nivå än för några år sedan. Den självdeklarerade utsattheten för personrån har ökat något de senaste åren, framför allt för unga brottsoffer. Även när det gäller den självdeklarerade utsattheten skedde dock en minskning under 2020.

När det gäller övriga typer av rån, som butiksrån, bankrån och värde-transportrån, har antalet anmälda brott minskat under den senaste tioårsperioden.

Av statistiken följer att det under 2021 förekom 750 lagföringsbeslut för rån som huvudbrott och 43 för grovt rån. Under 2020 var fördelningen 868 lagföringsbeslut för rån jämfört med 43 beslut för grovt rån.

Rån av betalningsverktyg bör omfattas av straffbestämmelsen

Människor bär i dag i mindre utsträckning kontanter med sig och allt fler butiker är kontantlösa i den meningen att man inte längre accepterar sedlar och mynt som betalningsmedel. Detta har medfört förändringar av rånbroten, som i ökad utsträckning kommit att inriktas på att komma över andra betalningsmedel än kontanter. Rånbestämmelsen omfattar dock enligt gällande rätt inte alltid dessa situationer. Bankkort och andra s.k. betalningsverktyg anses formellt sakna förmögenhetsvärde och kan därför i strikt mening inte omfattas av stöldfallet av rån. Det förutsätts nämligen att en stöld begås med den innebörd som avses i bestämmelserna om stöldbrott i 8 kap. brottsbalken, vilket inte är fallet när gärningen inte innebär någon skada i förmögenhetshänseende. Utpressningsfallet omfattar i och för sig situationen att någon med råntvång tvingas till sådan handling eller underlåtenhet avseende ett betalningsverktyg som medför vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är. Det är dock endast när förmögenhetsöverföringen sker under själva händelseförloppet – som exempelvis när någon på platsen tvingas ta ut eller föra över pengar till gärningspersonen – som det anses vara fråga om ett rån (jfr NJA 1997 s. 507).

Enligt regeringens mening framstår det som otillfredsställande att den som tvingar till sig en mindre summa kontanter eller ett klädesplagg kan dömas för rån, medan den som tillgriper ett kreditkort och dessutom tilltvingar sig koden till detta (men inte använder det under själva rånsituationen) får lagföras för annan mindre allvarlig brottslighet såsom grovt egenmäktigt förfarande. Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* framhåller behöver det i det senare fallet i och för sig inte ske någon direkt förmögenhetsöverföring. Ur brottsoffrets perspektiv är situationerna dock i många avseenden snarlika och den integritetskränkning som motiverar den högre straffskalan för rån jämfört med andra förmögenhetsbrott kan vara lika allvarlig. Detsamma kan sägas gälla för situationer då någon genom råntvång skaffar sig tillgång till eller övertar kontrollen av elektroniska hjälpmedel för betalning. I takt med att kontanter blir mindre vanliga kan sådana gärningar antas öka i omfattning. Mot denna bakgrund anser regeringen att situationerna med betalningsverktyg är så likartade de fall som i dag omfattas av rånbestämmelsen att de lämpligen bör regleras samlat med dessa. En sådan ordning framstår som följdriktig även i ljuset av att utpressningsfallet av rån omfattar gärningar där förmögenhetsöverföringen sker via ett betalningsverktyg om förmögenhetsöverföringen sker i samband med att råntvånget utövas. En ordning som innebär att rånbrottet i vissa fall fullbordas redan innan förmögenhetsöverföringen sker väcker visserligen frågor om hur ett efterföljande utnyttjande av betalningsverktyget bör bedömas straffrättsligt när det är samma person som begår rånet som senare också utnyttjar betalningsverktyget. Sådana frågor bör dock kunna hanteras med tillämpning av sedvanliga bestämmelser om brottslighetskonkurrens och straffmätning vid flerfaldig brottslighet och utgör enligt regeringen inte

något bärande argument mot en utvidgning av tillämpningsområdet för rån i nu aktuellt hänseende.

Mot denna bakgrund anser regeringen alltså att det finns goda skäl att, som utredningen föreslår, uttryckligen inkludera även nu beskrivna situationer i rånbestämmelsens tillämpningsområde. Således bör det följa av straffbestämmelsen att den som genom råntvång t.ex. tar ett fysiskt betalningsverktyg utan formellt förmögenhetsvärde eller tvingar till sig till ett icke-fysiskt sådant ska kunna dömas för rån. Utredningen föreslår att detta i lagtexten ska framgå genom att även den som "olovligen införskaffar" ett betalningsverktyg ska dömas för rån. Begreppet olovligen införskaffar finns i dag i straffbestämmelsen om olovlig befattning med betalningsverktyg i 9 kap. 3 c § brottsbalken. Begreppet omfattar i den kontexten flera sätt att införskaffa något, t.ex. genom bedrägeri, förskingring och vilseledande telefonsamtal (se prop. 2020/21:73 En ny straffbestämmelse som skyddar betalningsverktyg s. 32). Som *Lunds tingsrätt* anför motsvarar dessa tillvägagångssätt inte hur rån vanligen begås. För att knyta an till de ageranden som innefattas i stöld- och utpressningsfallen av rån anser regeringen att lagtexten i stället bör formuleras så att den omfattar situationer när någon, med våld på person eller genom hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara, olovligen tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg.

Med betalningsverktyg avses enligt 9 kap. 3 c § andra stycket skyddade verktyg, handlingar eller uppgifter som ger möjlighet att överföra pengar eller ett penningvärde. Att verktygen, handlingarna eller uppgifterna ska vara försedda med någon form av skydd innebär att de ska vara utformade på något sätt som försvårar imitation eller manipulering. Genom kravet på att betalningsverktyget ska möjliggöra överföring av pengar eller ett penningvärde tydliggörs att bestämmelsen rör betalningstekniker. Det kan t.ex. handla om att man ska kunna initiera en betalningsorder. Betalningsverktyg kan avse fysiska föremål, t.ex. kontokort, men också elektroniska hjälpmedel. Även rena konto- eller kreditkortsuppgifter kan omfattas om tillhörande namnuppgifter och cvc-koder ingår. (Prop. 2020/21:73 s. 33). Regeringen bedömer att begreppet och den innebörd det har i 9 kap. 3 c § lämpar sig väl även för rånbestämmelsen. En gränsdragning mot andra former av handlingar och verktyg, såsom det exempel med id-kort och utlämningsavi som *Åklagarmyndigheten* tar upp, är nödvändig för att rånbestämmelsen ska behålla sin nära anknytning till överföring av pengar eller penningvärde.

De skäl som anförs för att utvidga kriminaliseringen av rån till att omfatta även betalningsverktyg gör sig enligt regeringen gällande även i motvärnssituationen. Rån av ett betalningsverktyg, som t.ex. ett bankkort, kan ur integritetssynpunkt jämföras med andra rån. Även om det inte behöver innebära någon omedelbar förmögenhetsskada för brottsoffret kan incitamenten att återta ett sådant betalningsverktyg vara både lättförståeliga och jämförbara med fallet att man vill återta t.ex. en mindre summa kontanter. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen och i likhet med *Attunda tingsrätt* och *Göteborgs tingsrätt*, att även motvärnsfallet av rån bör omfatta situationen med betalningsverktyg. Som framhålls i utredningen kan betalningsverktyg dock även vara icke-fysiska varför de i egentlig mening inte kan tillgripas eller återtas. För den situationen torde motvärnsfallet alltså inte aktualiseras.

I samband med att straffbestämmelsen för rån ändras bör paragrafen moderniseras språkligt och ges en tydligare disposition, bl.a. i form av en punktlista som anger de olika fallen av rån. Begreppet våld å person bör ersättas med våld på person (jfr Högsta domstolens begreppsanvändning i NJA 2015 s. 668 och NJA 2018 s. 767).

Minimistraflet för rån bör höjas

Minimistraflet för grovt rån höjdes från fyra till fem års fängelse 2017. I propositionen Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott (prop. 2016/17:108) motiverades skärpningen bl.a. med att gärningar som rubriceras som grovt rån ofta är väl planerade och inte sällan rymmer ett stort mått av hänsynslöshet.

I fråga om rån av normalgraden har minimistraflet varit oförändrat sedan 1965 då brottsbalken infördes. Straffen för närliggande brottslighet, som bl.a. grovt tvång och grov utpressning, har höjts under denna tid. I samband med skärpningen av straffet för grovt rån 2017 övervägdes om även minimistraflet för rån borde höjas. Vid den tidpunkten ansågs det dock, bl.a. med hänvisning till rån brottets skriftande karaktär, inte finnas skäl för det. Regeringen anser av flera skäl att det nu finns anledning att omvärdera den bedömningen.

För det första måste den brottsutveckling som skett beaktas. Brås rapporter (Brå 2000:3, Strategiska brott, Brå 2011:21, Strategiska brott bland unga på 00-talet och Brå 2021:5, Strategiska brott och upphörandeprocessen på 2010-talet) och utredningens kontakter med bl.a. Polismyndigheten visar att rån är ett av de brott som starkast indikerar en fortsatt lång eller intensiv brottskarriär för pojkar. Detta gör utvecklingen av personrån av och mot unga extra oroande. Personrån anses vara ett s.k. strategiskt brott för unga lagöverträdare med kopplingar till gäng och unga personer som begår rån tillsammans sägs inte sällan fortsätta att begå annan brottslighet i kriminella nätverk.

Personrånen har i vissa avseenden också blivit mer elakartade än tidigare. Personrån mot unga sker ofta med flera gärningspersoner och då utomhus på offentliga platser. Brottsoffren är oftast pojkar. Rånen genomförs vanligtvis med hot om våld eller repressalier och kan vara förknippade med inslag av förnedring. I de fall gärningspersonerna är flera är de ofta i ungefär samma ålder som offren.

Vidare talar rån brottets karaktär och förhållande till annan brottslighet för en skärpt syn på brottet, även på normalgradsnivån. Vid rån är kränkningen av brottsoffret och den rädsla som brottet kan framkalla typiskt sett betydligt mer allvarlig än den förmögenhetsskada som brottsoffret drabbas av. Om brottet begås i offrets närmiljö kan det leda till att den drabbade inte vågar gå ut och därmed får sin rörelsefrihet kraftigt begränsad. I de fall gärningspersonen tillhör en gruppering som besitter ett våldskapital kan detta medföra att brottsoffret inte vågar anmäla vad som inträffat. Medan de flesta tillgreppsbrott kan förebyggas genom effektivare lås- och larmanordningar är det betydligt svårare för en enskild person att skydda sig mot rån, särskilt när brottet begås av flera gärningspersoner tillsammans. Ett rån kan därmed utgöra en maktdemonstration från gärningspersonernas sida, mot vilken brottsoffret helt saknar möjlighet att värja sig. Att på det sättet bli utlämnad åt en grupp av personer innebär en

mycket allvarlig kränkning av brottsoffrets integritet, i synnerhet i de fall gärningen också i övrigt har förnedrande inslag. Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens bedömning att det finns anledning att fästa större avseende vid skillnaden i integritetskränkning mellan rån och andra förmögenhetsbrott än vad som hittills gjorts och att det inte är oproportionerligt att öka skillnaden mellan minimistrafen för t.ex. grov stöld och rån.

I sammanhanget bör även framhållas den särreglering av inbrottsstöld som gäller sedan mars 2021. Om en stöld har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, ska det numera dömas för inbrottsstöld till fängelse i lägst ett och högst sex år (8 kap. 4 a § brottsbalken). Även om en sådan stöld innebär en mer påtaglig integritetskränkning än andra stölder, kan det med fog hävdas att motsvarande kränkning typiskt sett är ännu allvarligare vid rån. Vid ett rån ställs brottsoffret i direkt konfrontation med en eller flera förövare och tvingas att underkasta sig, vilket talar för att ett högre minimistraf är befogat för rån än vid bostadsinbrott. I någon mån kan det däremot ifrågasättas om minimistrafen för rån bör vara lika högt som för grov misshandel. Att straffskalorna för brotten utgår från samma nivå är dock något som har gällt fram till 2017 då minimistrafen för grov misshandel höjdes till fängelse i ett år och sex månader. En motsvarande höjning av minimistrafen för rån skulle alltså återställa den ekvivalens som tidigare gällt.

Som flera remissansers, däribland *Hovrätten för Västra Sverige* och *Sveriges advokatsamfund*, tar upp är rån en brottstyp som innefattar gärningar av mycket varierande karaktär och som i många fall begås av personer utan koppling till kriminella nätverk. De skäl för en skärpt syn som framhålls ovan gör sig dock i huvudsak gällande även i förhållande till rån som begås utan koppling till sådana nätverk.

Vidare begås rån ofta av unga lagöverträdare. Som bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige* framhåller, ska det sedan den 2 januari 2022 inte ske någon s.k. ungdomsrabatt vid straffmätningen för 18–20 åringar vid viss allvarlig brottslighet. Rånbrottet är redan i dag så pass allvarligt att 18–20 åringar inte får någon rabatt vid straffmätningen. Regeringen anser att det är rimligt att unga myndiga som begår allvarliga brott också får ett straff som står i rimlig proportion till brottets allvar.

Södertälje tingsrätt och *Sveriges advokatsamfund* framhåller särskilt att en straffskärpning inte framstår som motiverad i förhållande till motvarnsfallet av rån. Här kan konstateras att skälen för en höjning av minimistrafen visserligen i stor utsträckning knyter an till den integritetskränkning som brottet kan medföra pga. att brottsoffret är i underläge i förhållande till gärningspersonen eller gärningspersonerna. Motvarnsfallet aktualiseras endast i de situationer då offret förmår försöka ta tillbaka det stulna. Detta bör mer sällan förekomma i de fall som främst kan motivera en höjning av minimistrafen för rån. Det kan dock inte uteslutas att det kan förekomma motvarnsfall även i situationer som ligger nära den vanliga form av personrån som beskrivits ovan och därmed framstår som i princip lika straffvärda. Regeringen bedömer därför inte att det finns skäl att göra någon åtskillnad mellan situationerna i fråga om straffskalan.

Som bl.a. *Åklagarmyndigheten* framhåller finns det i rånbestämmelsen därtill en möjlighet att döma för de mindre allvarliga ingående brotten om en rubricering för rån framstår som oproportionerlig. Förslaget om en

höjning syftar visserligen inte till att påverka gränsdragningen mellan rån och sådana mindre allvarliga gärningar för vilka det i stället ska dömas för annat eller andra brott. Det kan dock inte uteslutas att en höjning av minimistraflet för rån till ett år och sex månader någon gång kan medföra att t.ex. ett icke-kvalificerat motvärnsfall inte anses så allvarligt att det framstår som rimligt att döma för rån. I så fall bör en tillämpning av regleringen avseende mindre allvarliga fall kunna komma att aktualiseras. Förutsättningarna för tillämpningen av denna bestämmelse är tydligt angivna och det torde därmed enligt regeringens bedömning inte finnas någon sådan risk för ”kompensation” i domstolarnas tillämpning som bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige* befarar.

Sammanfattningsvis bedömer alltså regeringen, i likhet med utredningen, att det finns skäl att höja minimistraflet för rån. Minimistraflet för rån har varit oförändrat i närmare 60 år. Brottutvecklingen, brottstypens karaktär och roll som ett strategiskt brott och de tillvägagångssätt vid personrån som utredningen visar på, sett tillsammans med den skärpta synen på närliggande brottslighet, talar för en sådan höjning. Minimistraflet bör lämpligen höjas till ett år och sex månader. En sådan ändring påverkar i huvudsak inte förhållandet till grov utpressning, som alltjämt kommer ha ett högre straffminimum i enlighet med vårt förslag i avsnitt 5.3.4.

Däremot har det inte framkommit några skäl för att höja maximistraflet för rån, eftersom straffskalan redan är vid och sträcker sig upp till sex års fängelse. Inte heller för grovt rån har det framkommit tillräckliga skäl att skärpa straffskalan. Straffskalan för grovt rån har relativt nyligen varit föremål för en översyn. Varken statistiken eller utredningen i övrigt pekar på att denna brottslighet blivit vanligare eller grövre eller på annat sätt mer elakartad och såväl bank- som värdetransportrån har minskat. Den problembild som framkommit gör sig alltså inte i lika hög grad gällande i förhållande till grovt rån.

5.3.4 Utpressning och grov utpressning

Regeringens förslag: Maximistraflet för utpressning höjs från fängelse i två år till fängelse i tre år. Straffskalan för grov utpressning ändras från fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva eller har inga synpunkter på förslaget, däribland *Attunda tingsrätt*, *Brottsoffermyndigheten*, *Åklagarmyndigheten* och *Uddevalla kommun*. *Botkyrka kommun* och *Lunds tingsrätt* ifrågasätter om det är proportionerligt att minimistraflet placeras på samma nivå som det som för närvarande gäller för våldtäkt, där det visserligen finns förslag om en höjning. *Botkyrka kommun* ifrågasätter även om förslaget är proportionerligt i förhållande till straffskalan för grovt övergrepp i rättsak.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering

För utpressning döms enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken den som genom olaga tvång förmår någon annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån. Tvånget kan bestå i bl.a. misshandel eller annat våld eller hot om brottslig gärning. Straffet för utpressning är fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms för ringa utpressning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Grov utpressning regleras i andra stycket i samma paragraf. Vid bedömningen av om ett utpressningsbrott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har innefattat våld av allvarligt slag eller har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Straffet för grov utpressning är fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år.

Brottsstatistik

Antalet anmälda fall av utpressning låg relativt stabilt mellan ca 3 600 och ca 4 000 fall åren 2014–2017. En kraftig, och inte helt lättförklarad, uppgång 2018 resulterade i över 15 500 anmälningar. Därefter har antalet sjunkit successivt, men legat kvar på fortsatt höga nivåer. 2021 anmälades ca 7 000 fall av utpressning.

I lagföringsstatistiken är grov utpressning relativt vanligt i jämförelse med brott av normalgraden. Under 2021 meddelades 93 lagföringsbeslut avseende utpressning som huvudbrott och 54 avseende grov utpressning. Motsvarande siffror för 2020 var 63 respektive 80 beslut.

Minimi- och maximistraffet för grov utpressning bör höjas

Utpressningsbrott är vanligt förekommande, både internt och i förhållande till utomstående, i sådana kriminella nätverk som förknippas med våld. Brottsstypen har utvecklats till en viktig inkomstkälla för många kriminella grupper och nätverk samt ersatt annan grov brottslighet som tidigare var vanligare, t.ex. grova rån. Enligt studier av dödligt våld i den kriminella miljön har nästan var tredje gärningsperson varit misstänkt för utpressning och samma förhållande gäller för brottsoffer. Utpressningsbrottslighet är således central i fråga om brott i kriminella nätverk.

Minimistraffet för grov utpressning har gällt sedan den 1 juli 2017 då det höjdes med sex månader, bl.a. för att straffnivån på ett rimligt sätt skulle återspegla brottstypens allvar och stå i proportion till straffskalorna för andra brott som består i eller innefattar våld eller hot. Det är därför motiverat att i samband med förslag om skärpningar av straffskalorna för grovt olaga tvång, grovt olaga hot och rån också överväga en skärpning av straffskalan för grov utpressning.

Det kan därvid konstateras att straffskalan för grov utpressning för närvarande börjar långt under den för grovt rån. Även om det finns skäl att behålla en skillnad i straffvärdehänseende mellan dessa brottstyper

framstår minimistraflet som väl lågt. Utpressning under sådana former som omfattas av grovt brott kan orsaka mycket stort lidande för brottsoffret. Det gäller framför allt när det utövas av personer med ett högt våldskapital vilket framstår som vanligt förekommande. Liksom beträffande grovt olaga tvång och grovt olaga hot är flera av kvalifikationsgrunderna för grovt brott särskilt relevanta för brott i kriminella nätverk. Dessutom innefattar utpressningsbrottslighet ofta en situation som ligger nära övergrepp i rättssak, eftersom den till sin natur innefattar att offret inte ska kontakta polisen vare sig det uttalas eller inte. Om brottsoffret av rädsla väljer att inte kontakta polisen kan utpressningen pågå under lång tid och få mycket långtgående följder för den drabbade, både i ekonomiskt och psykiskt hänseende.

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med utredningen, att minimistraflet för grov utpressning bör höjas för att fullt ut motsvara brottets allvar. En höjning av minimistraflet från fängelse i ett år och sex månader till fängelse i två år framstår som rimlig.

I fråga om jämförelsen med straffskalan för våldtäkt, som *Botkyrka kommun* och *Lunds tingsrätt* pekar särskilt på, höjdes minimistraflet för våldtäkt den 1 augusti 2022 till tre års fängelse, och kommer således även fortsatt ligga högre än straffminimum för grov utpressning (prop. 2021/22:231 Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar). Även förhållandet till minimistraflet för grov misshandel och grovt övergrepp i rättssak är enligt regeringens mening rimliga. Vad gäller det förstnämnda brottet torde det inte sällan komma i fråga att grov misshandel utgör den allvarliga form av våld som kan leda till att ett utpressningsbrott ska anses som grovt. Att minimistraflet för grov utpressning läggs högre än när en sådan gärning förekommer isolerat är därför naturligt.

Liksom utredningen anser regeringen att det även finns starka skäl som talar för att straffskalan för grov utpressning bör sträcka sig till fängelse i åtta år, i stället för till sex år som för närvarande är fallet. Grova fall av utpressning kan pågå under lång tid, avse mycket höga summor och medföra synnerligen långtgående konsekvenser för den som utsätts. Ett ökat utrymme för adekvat straffmätning i de allvarligaste fall som kan förekomma, inte minst de med koppling till kriminella nätverk, är därför befogat.

Sammanfattningsvis bör straffskalan för grov utpressning skärpas från den nuvarande nivån fängelse i ett år och sex månader till fängelse i sex år, till fängelse i lägst två och högst åtta år. I likhet med vad som anförs beträffande olaga tvång kräver ändringen av minimistraflet för grov utpressning att straffskalan för utpressning av normalgraden justeras något. På så sätt upprätthålls en önskvärd överlappning av straffskalorna. Maximistraflet bör lämpligen höjas från fängelse i två år till tre år.

5.4 Nya kvalifikationsgrunder för grov allmänfarlig ödeläggelse

Regeringens förslag: Kvalifikationsgrunder införs som innebär att det vid bedömningen av om brottet allmänfarlig ödeläggelse är grovt särskilt ska beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor

eller för egendom av särskild betydelse, eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art.

Dessutom ges den grova svårhetsgraden av allmänfarlig ödeläggelse en egen brottsbeteckning, *grov allmänfarlig ödeläggelse*. Som en följd av att brottet ges en egen brottsbeteckning ändras bestämmelsen så att även de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott även fortsättningsvis ska vara straffbara. Den nya brottsbeteckningen förs även in i vissa bestämmelser i rättegångsbalken, lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och terroristbrottslagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har några invändningar mot förslagen. *Brottsförebyggande rådet (Brå)* och *Åklagarmyndigheten* framhåller särskilt att de föreslagna kvalifikationsgrunderna bör ha goda möjligheter att träffa problembilden, med bl.a. allvarliga sprängdåd i samband med konflikter mellan kriminella nätverk.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering

För allmänfarlig ödeläggelse döms enligt 13 kap. 3 § första stycket brottsbalken den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Straffet är fängelse i lägst två och högst åtta år.

Är brottet mindre allvarligt gäller enligt andra stycket i samma paragraf en straffskala på fängelse i lägst ett och högst tre år. Om brottet är grovt kan det enligt tredje stycket dömas till fängelse på viss tid, lägst sex och högst 18 år, eller på livstid. I dagsläget saknar den allvarliga formen av allmänfarlig ödeläggelse kvalifikationsgrunder.

Brottsstatistik

Antalet fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning ökade kraftigt mellan 2018 och 2019, och sistnämnda år anmäldes 257 fall av sådana brott. År 2020 och 2021 var antalet något lägre med 215 respektive 175 anmälda fall. Att jämföra dessa siffror med brottsutvecklingen längre bakåt i tiden är svårt eftersom brottet redovisats på olika sätt. Det kan trots det konstateras att antalet sprängningar numera synes ligga på en betydligt högre nivå än tidigare. Antalet sprängningsrelaterade ärenden hos Nationellt forensiskt centrum mer än tredubblades under åren 2014–2019. En lika stor ökning skedde av ärenden hos Polismyndighetens nationella bombskydd mellan åren 2016 och 2019.

Enligt Brås statistik har alltifrån inget till 25 fall av allmänfarlig ödeläggelse varit föremål för lagföringsbeslut som huvudbrott under den senaste tioårsperioden. Endast tre av dessa (två under 2020 och ett under 2021) har avsett den grova brottsformen.

Det finns skäl att införa kvalifikationsgrunder

Brott inom ramen för kriminella nätverk begås inte sällan under omständigheter som är försvårande. Att synliggöra gärningar med sådana inslag kan ha ett värde, bl.a. som ett sätt att åstadkomma ett skarpare ingripande mot brottsligheten i fråga. Ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen är att i lagtexten ange vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt.

För att kunna uppfylla kravet på rättssäkerhet behöver dessutom var och en med rimlig säkerhet i förväg kunna bedöma vilket straffrättsligt ingripande som han eller hon riskerar genom att bryta mot bestämmelsen. Lagstiftningen måste vara utformad på ett sådant sätt att den leder till att lika fall behandlas lika. Det blir dessutom allt vanligare att kvalifikationsgrunder införs i straffbestämmelser (jfr prop. 2015/16:113 s. 59 och prop. 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott s. 56).

Allmänfarlig ödeläggelse genom bl.a. allvarliga sprängningar är förknippade med kriminella nätverk och förekommer i samband med kriminella uppgörelser. Som framgår av Brås brottsstatistik är lagföringar för allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott sällsynt förekommande. Bristen på lagföringsbeslut för grova fall av allmänfarlig ödeläggelse kan naturligtvis bero på att sådana grövre gärningar – av ett redan i normalfallet allvarligt brott – är ovanliga och att de, när lagföring väl sker, åtalas tillsammans med annan grövre brottslighet. Sprängningar som sådana är typiskt sett även förenade med en låg uppläring och bevisvårigheter. Det kan dock inte uteslutas att den sällsynta lagföringen av det grova brottet i någon mån kan bero på att det inte är angivet i lagtexten i vilka fall en gärning ska bedömas som grov. Dessutom får det numera ses som ovanligt att en grov brottstyp helt saknar kvalifikationsgrunder, även om enstaka andra exempel förekommer. Mot denna bakgrund, och för att ge bättre vägledning vid bestämmelsens tillämpning, bör omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt införas i straffbestämmelsen.

Fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse

Nästa fråga är då vilka kvalifikationsgrunder som bör införas. Här kan inledningsvis konstateras att brott som begås inom kriminella nätverk, såsom allmänfarlig ödeläggelse, också förekommer i sammanhang utan anknytning till dessa. I linje med vad som framhålls i avsnitt 4.4 bör därför utformningen av nya kvalifikationsgrunder ske med beaktande av att de ska införas i en generell tillämplig straffbestämmelse (jfr prop. 2015/16:113 s. 59).

En gärning ska framkalla fara för annan till liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom för att omfattas av straffbestämmelsen om allmänfarlig ödeläggelse. Brottet motsvarar alltså i det avseendet mordbrand. Att mordbrand behandlas som ett särskilt brott och inte upptas som ett fall tillsammans med andra i bestämmelsen om allmänfarlig ödeläggelse har ansetts motiverat av bl.a. historiska skäl. Mot denna bakgrund är det lämpligt att kvalifikationsgrunderna för grov allmänfarlig ödeläggelse i någon mån överensstämmer med de som gäller för grov mordbrand.

Vid bedömningen av grov mordbrand ska bl.a. särskilt beaktas om branden inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse. Regeringen anser att en motsvarande kvalifikationsgrund är lämplig även för grov allmänfarlig ödeläggelse. Sådana förhållanden som omfattas har också redan beaktats i rättspraxis för att rubricera allmänfarlig ödeläggelse som grovt brott (jfr t.ex. underrätternas bedömning av rubriceringsfrågan i NJA 2009 s. 599, som inte överklagades till Högsta domstolen i denna del).

Om faran avser person räcker det för normalgradsbrottet av allmänfarlig ödeläggelse att endast en människas liv eller hälsa har omfattats. Vad som avses med flera människor i straffbestämmelsen om grov mordbrand har inte behandlats i förarbetena och någon nedre gräns har inte fastslagits i rättspraxis. Ur ett språkligt perspektiv, och med beaktande av att normalgraden av allmänfarlig ödeläggelse är tillämplig redan vid fara för en person, bör den föreslagna kvalifikationsgrunden kunna aktualiseras när faran avsett mer än en person, dvs. redan när minst två människor omfattats av sådan fara. Hänsyn ska också tas till hur nära faran var att förverkligas (jfr NJA 2019 s. 492).

Med uttrycket egendom av särskild betydelse bör, i likhet med vad som gäller för grov mordbrand, avses att den hotade egendomen är av särskilt stor omfattning eller ekonomiskt av större värde eller att den i kulturellt eller annat hänseende är särskilt betydelsefull, t.ex. med hänsyn till försvaret eller folkförsörjningen. Häri bör rymmas att gärningen avsett betydelsefull infrastruktur. I stället för betydelse bör det språkligt sett modernare uttrycket betydelse användas (jfr 13 kap. 5 c § brottsbalken avseende grovt sabotage mot blåljusverksamhet).

Dessa kvalifikationsgrunder, framför allt vad gäller fara för flera människor, svarar väl mot de allvarliga sprängningar som förknippas med kriminella nätverk och som förekommer i samband med kriminella uppgörelser. Sådana sprängningar utförs inte sällan helt likgiltigt på allmän plats eller på andra ställen där människor brukar samlas. Sprängningar i, eller i anslutning till, flerfamiljshus förekommer också. Sådana sprängdåd bör inte sällan medföra tydlig fara för flera människor. Den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse omfattar även andra s.k. primäreffekter än explosion genom t.ex. sprängning, såsom översvämning, ras, skeppsbrott eller flyg- eller tågolycka. De föreslagna kvalifikationsgrunderna får anses vara lämpade även för sådana fall eftersom de är allmänt formulerade.

Av betydelse för om gärningen ska rubriceras som grov allmänfarlig ödeläggelse bör vara i vilken grad den fara som har funnits i det enskilda fallet är kvalificerande, t.ex. hur nära faran var att förverkligas.

I fråga om grov mordbrand beaktas även att branden anlagts i tätbebyggt samhälle. En motsvarande reglering är mindre lämplig att införa i bestämmelsen om grov allmänfarlig ödeläggelse, då omständigheten tar specifikt sikte på bränders spridningsrisk.

Särskilt farlig eller allvarlig art

Utöver de ovan angivna kvalifikationsgrunderna bör det, som utredningen föreslår, även särskilt beaktas om gärningen annars varit av särskilt farlig art. En sådan reglering fångar upp flera kvalificerande omständigheter som

kan förekomma i samband med kriminella nätverks brottslighet, men som det inte finns skäl att lyfta fram självständigt i lagtexten. Här kan beaktas i vilket sammanhang som gärningen företagits och om gärningen haft påtagligt samhällsfarliga inslag. Det kan t.ex. handla om att gärningen har företagits för att underlätta utförandet av något annat allvarligt brott, att den genomförts med en mycket kraftig sprängladdning eller att den pga. gärningspersonernas organisationsgrad genomförs på ett skickligare sätt och med större resurser än annars. I sammanhanget bör också uppmärksammas att sprängningar flera gånger har riktats mot myndighetslokaler såsom polisstationer och rättscentrum, vilket beroende på de närmare omständigheterna i övrigt, bör kunna fångas upp av kvalifikationsgrunden. Således kan flera försvårande omständigheter som kan förekomma inom ramen för kriminella gruppers brottslighet ofta sägas innebära att en gärning har varit av särskilt farlig art. Denna kvalifikationsgrund är alltså adekvat i sammanhanget och bör därför införas.

För att ge regleringen av det grova brottet ett bredare tillämpningsområde bör även en kvalifikationsgrund om att gärningen varit av särskilt allvarlig art införas. På så sätt markeras det att också omständigheter som inte på ett direkt sätt gjort brottet mer farligt kan beaktas. Det bör kunna vara av betydelse att vissa sorters gärningar kan vara ägnade att skrämma ett mycket stort antal människor, dvs. fler än de som befinner sig inom farligt räckhåll från gärningen, och på ett mycket påtagligt sätt påverka tryggheten i ett område eller i samhället i stort.

Kvalifikationsgrunder som tar sikte på att gärningen varit av särskilt farlig eller allvarlig art är också lämpade för andra fall av grov allmänfarlig ödeläggelse än genom sprängning.

En helhetsbedömning ska alltid göras

När det vid en brottstyp finns s.k. kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt tar rubriceringen sin utgångspunkt i dessa omständigheter. En samlad bedömning måste emellertid alltid göras. Det betyder att det inte är nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av de angivna omständigheterna är aktuella och heller inte uteslutet att bedöma brottet som grovt i fall där ingen av de angivna omständigheterna är för handen. För att ett brott ska bedömas som grovt i sistnämnda fall krävs emellertid i princip att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens exemplifiering (jfr NJA 2019 s. 492). Inte minst mot den bakgrunden, och i likhet med utredningen, bedömer regeringen att det inte behöver införas några ytterligare kvalifikationsgrunder utöver de föreslagna. Sammantaget bör alltså vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse, eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art. En sådan förändring bör medföra att tillämpningsområdet förtydligas och i viss mån utvidgas. Förslaget kan därför tjäna till att uppnå en strängare reaktion för detta brott, framför allt när det är fråga om gärningar som sker med anknypning till kriminella nätverk.

En särskild brottsbeteckning för det grova brottet

En ytterligare fråga är om den grova svårhetsgraden av allmänfarlig ödeläggelse bör ges en egen brottsbeteckning. Särskilda brottsbeteckningar för grovt brott gör det tydligt när en gärning hör till brottets grova svårhetsgrad och vilken straffskala som därmed är tillämplig. Särskilda brottsbeteckningar är också enklare att använda än omskrivningar som exempelvis ”allmänfarlig ödeläggelse som är grov” eller ”allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott”. Särskilda brottsbeteckningar har också på senare år införts för flera andra straffbestämmelser i brottsbalken, däribland grovt olaga tvång (4 kap. 4 § andra stycket), grovt olaga hot (4 kap. 5 § andra stycket), grovt egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § andra stycket) och grov utpressning (9 kap. 4 § andra stycket). Mot denna bakgrund bör en särskild brottsbeteckning införas även för den grova svårhetsgraden av allmänfarlig ödeläggelse. Brottet bör betecknas grov allmänfarlig ödeläggelse.

Att den grova svårhetsgraden av allmänfarlig ödeläggelse ges en egen brottsbeteckning innebär att en följdändring i bestämmelsen om ansvar för osjälvtändiga brottsformer behöver göras så att försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott även fortsättningsvis ska vara straffbart. Den nya brottsbeteckningen innebär också att följdändringar behöver göras i vissa bestämmelser i rättegångsbalken, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och terroristbrottslagen (2022:666).

5.5 Nya straffskärpningsgrunder för att betona brottslighetens allvar

Vid sidan av de enskilda straffbestämmelserna finns i 29 kap. brottsbalken generella regler om straffmätning. I 2 § finns en uppräkningslista av vissa försvarande omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet (straffskärpningsgrunder).

Flera av straffskärpningsgrunderna kan aktualiseras vid brott i kriminella nätverk. Det gäller bl.a. punkten 2, enligt vilket det som försvarande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om den tilltalade visat stor hänsynslöshet, och punkten 3, som tar sikte på situationen när den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig. Av betydelse är också punkten 6, enligt vilken det särskilt ska beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering.

I detta avsnitt behandlas de förändringar regeringen anser bör göras i regleringen avseende särskilda straffskärpningsgrunder, för att skapa en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk.

5.5.1 Det bör som en försvårande omständighet särskilt beaktas att ett numerärt överläge utnyttjats

Regeringens förslag: Bestämmelsen om att det utgör en försvårande omständighet om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig utvidgas så att det även ska särskilt beaktas om den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Åklagarmyndigheten* delar bedömningen att det finns ett behov av ett förtydligande i lag och anser att det är väl motiverat att straffskärpningsregeln kommer att kunna tillämpas även utanför kriminella uppgörelser. *Attunda tingsrätt* anser att utrymmet att, utöver vid gradindelningen, beakta utnyttjande av ett numerärt överläge som en straffhöjande omständighet kan antas vara begränsat. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Lunds tingsrätt* har inte några invändningar mot förslaget som sådant men bedömer att numerära överlägen vid brott mot person regelmässigt beaktas som försvårande redan med nuvarande reglering och att den föreslagna lagändringen endast innebär ett förtydligande.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 29 kap. 2 § 3 brottsbalken ska det som en försvårande omständighet beaktas om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig. Punkten tar bl.a. sikte på brott som begåtts mot barn, funktionsnedsatta eller äldre. Att t.ex. ett rån har begåtts mot en person med funktionsnedsättning ska alltså anses försvårande och att någon utnyttjar att en annan person har en skyddslös ställning är en faktor som ofta bör tillmätas en stor betydelse vid straffvärdebedömningen. Detta gäller särskilt vid övergrepp mot barn. I några fall har punkten även tillämpats vid brott mot vuxna som inte haft en särskilt utsatt ställning eller svårigheter att värja sig pga. just funktionsnedsättning, hög ålder eller liknande, men av andra orsaker befunnit sig i ett sådant läge. Det har bl.a. skett i vissa situationer som rört mäns våld mot kvinnor (se NJA 2013 s. 376 och NJA 2015 s. 702).

Brott i kriminella nätverk begås ofta i samverkan mellan flera personer. Ett sådant tillvägagångssätt ökar ett brottsoffers utsatthet och kan påverka denne under lång tid, inte minst pga. en grups våldskapital. Även när gärningspersonerna inte har någon koppling till ett kriminellt nätverk förstärks brottets allvar av det förhållandet att flera medverkar, i alla fall om det är fråga om brott som innefattar våld eller hot. När flera personer begår ett sådant brott mot en annan person utnyttjar de ett överläge och gör det svårare för brottsoffret att värja sig. Detta innebär att brottsoffret ofta hamnar i ett särskilt utsatt läge jämfört med om gärningspersonen varit ensam. Att flera medverkande utnyttjar sitt numerära överläge för att angripa en enskild eller ett färre antal personer innebär alltså i regel att de framkallar en utsatt situation hos brottsoffret, vilket bör återspeglas vid straffvärdebedömningen. Regeringen noterar även att det i både dansk och norsk rätt finns straffskärpningsgrunder som avser att flera personer deltagit vid gärningen.

Någon uttrycklig reglering som betonar allvaret i att den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge finns alltså inte i svensk rätt i dag. Även

om, vilket *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Lunds tingsrätt* är inne på, sådana situationer i viss utsträckning redan bör kunna falla inom den befintliga regleringen kan det ifrågasättas om det framgår tillräckligt klart av punktens ordalydelse eller av dess tillämpning i rättspraxis. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att det bör tydliggöras att det vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om den tilltalade har utnyttjat att det på hans eller hennes sida funnits ett numerärt överläge gentemot brottsoffret eller brottsoffren.

Detta bör ske genom att bestämmelsen om att det utgör en försvårande omständighet om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig utvidgas så att den uttryckligen omfattar att den tilltalade har utnyttjat ett numerärt överläge. I sådana situationer bör straffvärdet för ett brott alltså vara högre än straffvärdet för motsvarande gärning utövad av en ensam person. Straffskärpningsgrunden kan aktualiseras vid exempelvis brott som mord, misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, rån eller utpressning som utövas av flera. Vidare bör straffskärpningsgrunden kunna aktualiseras också vid andra brott som avser en persons hälsa eller trygghet till person, samt i något fall vid brott som inte innehåller en användning av våld eller hot. Om exempelvis flera personer begår en inbrottsstöld genom att tränga in i en bostad och fråntar brottsoffret sin möjlighet att freda sin egendom bör det anses som försvårande även om gärningen inte innehållit våld, hot eller någon form av tvång. Utvidgningen bör alltså inte begränsas till att avse endast viss sorts brottslighet.

Därmed inte sagt att den föreslagna regleringen bör vara tillämplig i samtliga fall då flera personer medverkat till ett brott. Det numerära överläget i förhållande till brottsoffret ska ha utnyttjats för att begå brottet, vilket oftast bör kräva att gärningspersonerna befunnit sig på brottsplatsen tillsammans med brottsoffret och riktat gärningen direkt mot denne. I sådana fall har numerären direkt betydelse för styrkeförhållandet mellan medverkande och brottsoffer. Att flera personer tillsammans begår förmögenhetsbrott som t.ex. häleri eller bedrägeri, är alltså generellt sett inte tillräckligt.

Något specifikt antal personer för att det ska vara fråga om ett numerärt överläge bör inte anges i bestämmelsen utan frågan får bedömas i det enskilda fallet. Såväl två mot en-situationer som när en större grupp angriper en mindre ska kunna omfattas. I sådana situationer utnyttjar de medverkande typiskt sett sitt numerära överläge. Något krav på att utnyttjandet därutöver manifesteras på ett särskilt sätt bör inte uppställas. Avgörande bör vara om det numerära överläget medför att brottsoffret hamnar i ett särskilt utsatt läge jämfört med om gärningspersonen hade varit ensam och att gärningspersonen utnyttjar detta förhållande. Kraven i detta avseende bör alltså inte sättas alltför högt.

Som *Attunda tingsrätt* tar upp kan det förhållandet att förövarna utnyttjat ett numerärt överläge i vissa fall beaktas vid gradindelningen av ett brott. På motsvarande sätt som avseende övriga försvårande omständigheter gäller att i de fall omständigheten getts tillräckligt genomslag redan vid gradindelningen saknas det i allmänhet anledning att ytterligare beakta den i försvårande riktning vid straffvärdebedömningen.

5.5.2 En ny typ av straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella

Regeringens förslag: En ny typ av straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella införs. Som synnerligen försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska det, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, beaktas om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och

1. innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, eller
2. haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används.

Om någon omständighet som avses i den aktuella straffskärpningsgrunden har beaktats vid straffvärdebedömningen, ska det för brottet få dömas till fängelse på viss tid som överstiger det högsta straff som kan följa på brottet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens, dock med en delvis annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Till de remissinstanser som uttryckligen är positiva hör bl.a. *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Göteborgs tingsrätt*, *Göteborgs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Knivsta kommun*, *Stockholms kommun*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Polismyndigheten* och *Brottsofferjouren*. Flera av kommunerna, bl.a. Stockholms kommun, redogör för hur de kriminella nätverkens skjutningar och sprängningar på allmänna platser påverkar invånarnas upplevelse av trygghet och arbetsmiljö. Brå framhåller att förslaget utgör en relevant straffrättslig åtgärd som bör ha goda förutsättningar att träffa den aktuella problembilden. *Åklagarmyndigheten* anser inte att en skärpt syn på brottslighet i kriminella nätverk kan åstadkommas genom ändringar i straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken och framhåller att bevekelsegrunderna för att i stället införa en ny straffskärpningsregel är goda, vilket försvarar de mycket skarpa reaktioner som eftersträvas. Myndigheten lämnar dock flera synpunkter på utformningen av bestämmelsen som redovisas närmare nedan.

Riksdagens ombudsmän (JO) och *Hovrätten för Västra Sverige* avstyrker förslaget medan *Södertälje tingsrätt* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* ställer sig tveksamma till det. JO anser att det är bekymmersamt att regleringen i 29 kap. brottsbalken går i en riktning mot att bli alltmer detaljerad och att kapitlet används för att åstadkomma straffskärpningar för specifika brottstyper och företeelser och påtalar risken för att den nya straffskärpningsgrunden förändrar kapitlets systematik på ett oönskat sätt. JO, Hovrätten för Västra Sverige och Lunds universitet framhåller att flera av de omständigheter som lyfts fram som synnerligen försvårande dessutom kan beaktas vid straffvärdebedömningen redan enligt dagens regler och att det saknas tillräckligt underlag för att avgöra hur behovet av den nya bestämmelsen ser ut. Därtill anser JO och Södertälje tingsrätt att det finns en risk för att omständigheter

av det slag som anges i 29 kap. 2 § kan få mindre betydelse i fall där det också finns omständigheter enligt den föreslagna nya bestämmelsen och att utrymmet för en samlad och nyanserad straffmätning riskerar att bli mindre. Även *Göteborgs tingsrätt*, som i och för sig anser att de resonemang som utredningen för angående den nya bestämmelsen framstår som väl avvägda, anser att förhållandet mellan den föreslagna paragrafen och den befintliga bestämmelsen i 29 kap. 2 § bör belysas ytterligare. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att syftet med den föreslagna bestämmelsen är lovvärt, men bedömer mot bakgrund av precisions- och tillämpningssvårigheter att det inte bör införas i sin nuvarande form.

I fråga om förslaget om straffskärpning vid användning av bl.a. skjutvapen eller sprängämne på offentliga platser framhåller *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* att bestämmelsen är väl avgränsad och att det framstår som motiverat att straffvärdet i dessa fall ska anses högre. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framför att de beteenden som träffas av förslaget redan i dag betraktas som kvalificerande eller kraftigt straffvärdehöjande. Domstolen har också invändningar mot formuleringen att en gärning ”innefattat användning av skjutvapen”, som man anser språkligt träffar fler situationer än avsett. *Åklagarmyndigheten* framhåller att bestämmelsen träffar brett, dels genom att den träffar platser också vid tidpunkter då de normalt är folktomma och tredjemansriskerna således är små, dels på det sättet att allvarliga brott på allmänna platser omfattas även i de fall där det inte finns någon koppling till kriminella gäng. Det framstår också som oklart om straffskärpningseffekten är avsedd att ge dubbel effekt när t.ex. en gängskjutning sker på allmän plats och båda punkterna aktualiseras. Myndigheten anser mot denna bakgrund att utformningen av bestämmelsen bör övervägas närmare, och att man därvid kan överväga att lägga fokus på om ett brottsligt angrepp haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt, och låta eventuella tredjemansrisker ytterligare förstärka straffvärdet i gärningar med sådana omständigheter.

När det gäller förslaget om straffskärpning vid angrepp som haft bakgrund i eller varit ägnade att framkalla en konflikt mellan grupper anser bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *Sveriges advokatsamfund* att rekvisiten är oprecisa och svårtillämpade. Det kan vara förenat med svårigheter att avgöra vad som är en grupp, vad som är en konflikt samt på vilket sätt, och med vilket tidsmässigt samband, två händelser måste hänga ihop för att den ena ska anses ha sin bakgrund i den andra samt huruvida en gärning är ägnad att framkalla en konflikt av angivet slag. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller bl.a. att situationen att två personer med gemensamma intressen står mot två andra inte är specifikt för just kriminella uppgörelser av det slag bestämmelsen är avsedd att träffa utan även skulle kunna inrymma exempelvis grannfejder och liknade. *Botkyrka kommun* anser att begreppet ”ägnad att” är för vagt och *Södertälje tingsrätt* ifrågasätter särskilt innebörden av begreppet ”haft bakgrund i”. *Lunds tingsrätt* bedömer att bestämmelsen kan förväntas få ett mycket begränsat praktiskt tillämpningsområde beroende på avsaknaden av en definition av vad som utgör ett kriminellt nätverk förenat med stora bevissvårigheter för åklagaren. *Attunda tingsrätt* framhåller å sin sida att bestämmelsen sannolikt kan komma att tillämpas även i

förhållande till personer och gärningar som inte har någon anknytning till kriminella nätverk, såsom våldsbrott som har sin grund i etniska eller politiska konflikter. *Polismyndigheten*, som i och för sig är positiv till att bestämmelsen inte är avgränsad till att avse endast kriminella nätverk, anser att det finns risk för tillämpningsproblem och efterfrågar ytterligare ledning för vilka objektiva och konstaterbara faktorer som ska anses utgöra relevanta omständigheter för om en viss individ ska anses tillhöra en sådan grupp som omfattas av bestämmelsen. Myndigheten lyfter fram praktiska och bevismässiga problem med att lägga fram underrättelseuppgifter som bevisning i rättegångar. När det gäller bevisningen framhåller *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* därtill att det är problematiskt från etisk synpunkt om det under domstolsförhandlingen läggs fram bevisning om brottsoffers tidigare brottslighet och fokus hamnar på brottsoffrets beteende snarare än den tilltalades ansvar. För att undvika tillämpningsproblemen föreslår universitetet att det i stället införs ett särskilt samlat brott med förebild i bestämmelserna om fridskränkning för att åstadkomma straffskärpningen.

Ett fåtal remissinstanser yttrar sig om möjligheten att överskrida brottets straffskala. *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslaget och anser att en kraftig straffskärpning bäst får verkan om den kombineras med en möjlighet att överskrida den aktuella straffskalan. *Justitiekanslern* noterar att möjligheten att överskrida brottets straffskala inte får någon motsvarande reglering vid allvarlig brottslighet utan koppling till kriminella nätverk, vilket t.ex. kan handla om synnerligen grov misshandel, och anser att förslaget därmed avviker från proportionalitetsprincipen.

Skälen för regeringens förslag

Det bör införas en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser

Som redogörs för i avsnitt 4.2.2 har det dödliga våldet genomgått en förändring de senaste åren. Det har blivit vanligare att dödligt våld inträffar utomhus på offentliga platser och liknande, samtidigt som bruket av automatvapen och handgranater förekommer i större utsträckning än tidigare. Utvecklingen kan beskrivas som att skjutningar och sprängningar har blivit mer hänsynslösa och att gärningspersonerna är mer likgiltiga inför den fara som gärningarna innebär för tredje man. Det har vid flera tillfällen inträffat att sådant våld som förknippas med konflikter i den kriminella miljön drabbar andra personer, såväl närstående som helt utomstående personer, och det har skett en väsentlig ökning av antalet utomstående som skadats eller dödas.

Vad som vidare förstärker allvaret är att uppgörelserna i den kriminella miljön leder till nya och i många fall långlivade konflikter, vilket drabbar inte bara de direkt inblandade utan även samhället i stort. Risken för framför allt nya skjutningar ökar när en motsvarande gärning ägt rum. Många skjutningar är nämligen en direkt reaktion på ett tidigare angrepp och gärningarna riskerar att leda till långa serier av våldsdåd, inte sällan på gator och torg, med risker och otrygghet för allmänheten som följd.

Mot bakgrund av allvaret i den brottslighet som kännetecknar våldsamma uppgörelser och de konsekvenser denna brottslighet har för såväl enskilda som samhället, framstår det som angeläget att överväga en skärpt

reglering som är tydligt inriktad på just våldsamma konflikter. I bl.a. dansk rätt finns straffskärpningsbestämmelser som specifikt tar sikte på olika aspekter av skjutningar och andra våldsamma konflikter mellan grupper. Någon motsvarande reglering finns inte i svensk rätt, och de risker och konsekvenser sådana uppgörelser för med sig beaktas heller inte fullt ut genom det nuvarande regelverket. Övervägandena bör, i enlighet med utgångspunkterna i avsnitt 4.4, göras i förhållande till brottslighet såväl inom som utanför en gängkontext. I praktiken är dock våldsamma konflikter något som främst aktualiseras i den kriminella miljön.

Ett tänkbart sätt att åstadkomma en skärpt reglering för våldsamma uppgörelser skulle kunna vara att utvidga den särskilda straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt. En fördel med att knyta an till den befintliga straffskärpningsgrunden skulle vara att den åtminstone delvis syftar till att motverka samma problematik som den som nu behöver motverkas. Som utredningen tar upp, och som bl.a. *Åklagarmyndigheten* instämmer i, talar dock samtidigt flera skäl mot en sådan lösning. Som framgår av avsnitt 4.2.3 har sådana löst sammansatta kriminella nätverk, som till stor del kan knytas till de senaste årens skjutningar och sprängningar, inte alltid en sådan organiserad form som avses i bestämmelsen. Under alla förhållanden torde det i många fall vara svårt att bevisa att de nuvarande förutsättningarna i punkten är uppfyllda i förhållande till kriminella nätverk med en lägre grad av organisation. För att bestämmelsen skulle träffa den här aktuella problembilden skulle ett tillägg behöva göras med något krav, t.ex. att brottsligheten skett i ett kriminellt nätverk eller av en gärningsperson som på något sätt ingår i ett sådant nätverk. En sådan lösning riskerar dock att medföra tolkningsproblem och bli för oprecis från förutsebarhetssynpunkt, om det inte samtidigt definieras vad ett kriminellt nätverk är. Som konstateras i avsnitt 5.2 är det i sin tur en uppgift som är förenad med uppenbara svårigheter och som därför inte föreslås här. Inte heller bedöms det ändamålsenligt eller träffsäkert att inom ramen för detta lagstiftningsprojekt överväga en justering eller utvidgning av den andra delen av regleringen, om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller som föregåtts av särskild planering. En utvidgning av den befintliga straffskärpningsgrunden kan inte heller anses tillräcklig för att fullt ut motsvara allvaret av den brottslighet som kännetecknar våldsamma konflikter och den fara på samhällsnivå som de medför. Mot bakgrund av i huvudsak motsvarande skäl i fråga om precision och avgränsningar bedömer regeringen inte heller att det, som *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* förespråkar, är lämpligt att införa ett särskilt samlat brott med förebild i bestämmelserna om fridskränkning.

I stället anser regeringen, i likhet med utredningen, att det bör införas en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på våldsamma uppgörelser. Den potentiella skada och fara som finns på individ- och samhällsnivå måste beaktas. Det handlar om såväl de risker och den oro som våldsamteterna i sig ger upphov till som riskerna för fortsatta våldspiraler. Dessa faktorer får inte fullt genomslag med det nuvarande regelverket. Det finns därmed, även om det som *Hovrätten för Västra Sverige* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* framhåller inte är möjligt att få fram någon heltäckande bild av tillämpningen av befintliga straffskärpningsgrunder, behov av nya straffskärpningsverktyg för att

kunna möta och markera allvaret i dessa fall. En ny straffskärpningsbestämmelse ger möjlighet att tydligt definiera de omständigheter som ger anledning att skärpa straffvärdet och, i viss mån, också att markera vilket genomslag dessa omständigheter bör ha.

Skjutningar och sprängningar på offentliga platser bör omfattas av straffskärpningsbestämmelsen

Allvarlig våldsbrottslighet i form av skjutningar eller sprängningar är utmärkande för kriminella uppgörelser. Problemen med skjutningar och sprängningar är som mest påtagliga, bl.a. ur allmän trygghetssynpunkt och med beaktande av riskerna för tredje man, när det handlar om händelser på gator, torg och andra välbesökta platser. Sådana gärningar medför typiskt sett allvarliga risker för utomstående och bidrar även till allmän otrygghet i samhället.

Också annan våldsanvändning än genom skjutningar och sprängningar kan givetvis vara mycket allvarlig. Likaså kan våld på andra platser vara mycket klandervärt. För att en kraftigare straffskärpning ska framstå som motiverad och proportionerlig bör regleringen dock begränsas till sådan allvarlig brottslighet som tydligast bidrar till risker och otrygghet för utomstående. Bestämmelsen bör alltså ta sikte på sådana brottsliga angrepp som innefattar skjutningar eller sprängningar på platser där allmänheten har fritt tillträde eller det annars är vanligt att många människor förekommer. En liknande reglering förekommer i dansk rätt (§ 81 b i straffeloven).

Vad gäller skjutningar kan dessa fångas upp i lagtexten genom angivande av begreppet skjutvapen. Innebörden av detta bör vara detsamma som i 1 kap. 2 § vapenlagen. Förekomsten av sprängningar kan av systematiska skäl knytas till begreppet sprängämne, som redan förekommer i kvalifikationsgrunderna för flera grova brott i brottsbalken, såsom de grova formerna av olaga tvång, olaga hot och utpressning. Detta uttryck bör ges samma betydelse som i befintliga bestämmelser. Således bör t.ex. handgranater och andra föremål som innehåller sprängämnen omfattas. Eftersom det som brukar avses med begreppet sprängningar även kan utföras genom något som i egentlig mening inte är att betrakta som ett sprängämne (t.ex. kraftig pyroteknik), bör det av bestämmelsen framgå att även liknande ämnen omfattas. Som utgångspunkt bör i vart fall explosiva varor enligt 4 § lagen om brandfarliga och explosiva varor träffas av denna formulering.

I fråga om både skjutvapen och sprängämnen m.m. bör det vidare krävas ett faktiskt bruk. Det kan markeras genom ett krav på att det ska vara fråga om en användning av sådana medel. Härmed bör avses att skjutvapnet avlossats eller sprängämnet exploderat eller att gärningspersonen försökt avlossa skjutvapnet eller få sprängämnet att explodera. Regeringen anser, till skillnad från *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, att den avgränsningen av begreppet låter sig göras. Motsvarande begrepp med överensstämmande innebörd finns också i den danska regleringen som delvis utgör förebild för bestämmelsen.

För att straffskärpningsgrunden ska bli tydlig och få genomslag bör den i möjligaste mån avgränsas till sådana allvarliga omständigheter som kännetecknar våldsamma uppgörelser och som inte redan täcks av andra

skärpande bestämmelser. Att skjutvapen eller sprängämne på annat sätt än genom användning förekommer vid ett brott, t.ex. genom att visas upp eller omnämns för att hota eller förstärka ett hot bör alltså inte omfattas. Sådana omständigheter träffas redan av kvalifikationsgrunderna för flera grova brott som är relevanta i sammanhanget och bör därför inte inkluderas i den föreslagna bestämmelsen. Även rena innehav av skjutvapen och sprängämnen bör hållas utanför. Den förhöjda fara som vissa innehav typiskt innebär, t.ex. inom den kriminella miljön eller på allmän plats m.m., kan redan beaktas enligt gällande straffbestämmelser i 9 kap. 1 a § vapenlagen och 29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor och bör inte regleras också i förevarande sammanhang.

Som konstateras ovan är problemen med skjutningar och sprängningar mest påtagliga, ur både trygghets- och risksynpunkt, när det handlar om händelser på gator, torg och andra välbesökta platser. Regleringen bör därför ta sikte på just sådana platser och kan lämpligen utformas med ledning i den gränsdragning som gjorts i 9 kap. 1 a § 1 vapenlagen. Den bör alltså avse användning av vapen eller sprängämne m.m. vid brott som begås på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats.

Vid tillämpningen bör det i allmänhet vara någorlunda enkelt att konstatera om skjutvapen eller sprängämne använts vid brottet. Inte heller avgränsningen av vilka platser som omfattas bör ge upphov till några gränsdragningssvårigheter. Som *Åklagarmyndigheten* framhåller innebär bestämmelsens utformning att den träffar vissa allvarliga brott på allmänna platser även i de fall där det inte finns någon koppling till kriminella gäng. Också i dessa fall medför dock i regel skjutvapenvåld allvarliga risker och bidrar till allmän otrygghet i samhället. Även i sådana fall är det därför motiverat att se särskilt allvarligt på gärningen. Som närmare utvecklas nedan är det heller inte fråga om att reglera någon fast straffmättningsnivå. De förhållanden som omfattas kan vara av skilda slag och omständigheterna kan gälla med olika styrka i olika fall. I den sammantagna bedömning som ska göras får omständigheterna således varierande genomslag, beroende på bl.a. typ av gärning och omständigheterna på platsen och vilka risker för tredje man och konsekvenser för tryggheten i området som gärningen inneburit.

Även att brottet haft bakgrund i eller är ägnat att framkalla en konflikt som innefattar skjutningar och sprängningar bör omfattas

Skjutningar och sprängningar som förekommer i kriminella uppgörelser är ofta kopplade till andra fall av liknande våldsutövning. Det uppstår därför långvariga och mycket våldsamma konflikter som inte sällan utspelar sig i den offentliga miljön. Även om det i normalfallet är fråga om ett angrepp med t.ex. skjutvapen som besvaras med eller framkallar ett motsvarande angrepp, kan skjutningar och sprängningar även besvaras med våldshandlingar av ett annat slag och sådant våld kan i sin tur besvaras med skjutningar och sprängningar. Denna typ av våldsspiraler är ett samhällsproblem som skapar såväl otrygghet som risker, även för utomstående.

Att ett angrepp har bakgrund i eller är ägnat att framkalla en konflikt där skjutvapen eller sprängämne används beaktas inte på något mer direkt sätt

genom befintliga straffskärpningsgrunder. Mot bakgrund av allvaret i dessa upptrappade konflikter, de risker de medför och de konsekvenser det får för tryggheten i samhället finns det skäl att låta en ny straffskärpningsbestämmelse omfatta även dessa omständigheter.

Skjutningar och sprängningar kan – som konstateras ovan – besvaras med våldshandlingar av ett annat slag och sådant våld kan i sig besvaras med skjutningar och sprängningar. Regeringen anser därför att det är lämpligt att utforma bestämmelsen så att den avser brott som antingen utgör en reaktion eller ett svar på en tidigare skjutning eller sprängning, eller riskerar att framkalla just sådana våldshandlingar. Även i detta avseende finns en i huvudsak motsvarande reglering i den danska straffrättsliga regleringen (§ 81 a i straffeloven).

Att brottet ska ha bakgrund i en konflikt som inbegriper användning av skjutvapen eller sprängämne innebär att en eller flera skjutningar eller sprängningar tidigare förekommit inom ramen för denna. Några andra krav bör dock inte uppställas och det ska därför inte vara en förutsättning för bestämmelsens tillämpning att det t.ex. är fråga om omedelbar hämnd eller att gärningen skett i ett visst syfte. Även reaktioner som kommer senare men som kan kopplas till en händelse längre bak i tiden bör omfattas.

När det gäller kravet på att en brottet ska kunna framkalla en sådan konflikt som inbegriper användning av skjutvapen eller sprängämne bör det räcka att gärningen är ägnad att framkalla en sådan konflikt, dvs. att den objektivt har varit av sådant slag att den typiskt sett framkallar en sådan konflikt. Vid denna bedömning får det sammanhang i vilket brottet begåtts beaktas men någon konkret fara bör alltså inte krävas.

Med tanke på att bestämmelsen syftar till att markera allvaret i brott som utgör led i en våldsspiral bör krävas att gärningen i sig utgör en reaktion på eller kan ge upphov till framtida våld. Som exempel på när ett brott haft bakgrund i en sådan konflikt som avses kan nämnas situationen att en eller flera individer i ett kriminellt nätverk blivit utsatta för en skjutning eller sprängning och svarar på samma sätt, alternativt riktar annat grovt våld mot eller t.ex. utpressar någon med anknytning till den andra gruppen med anledning av det tidigare våldsdådet. En gärning kan i sin tur vara ägnad att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen används om någon ur en grupp angriper en konkurrerande sammanslutning vars medlemmar har tillgång till vapen eller sprängämnen eller har en historik av skjutningar och sprängningar. Varje angrepp mot en grupp av sistnämnda slag kan dock inte anses vara ägnat att framkalla en sådan konflikt. Om t.ex. en person utanför den kriminella miljön råkar hamna i bråk med någon ur ett kriminellt nätverk som kan kopplas till skjutningar och sprängningar, och därvid misshandlar honom eller henne, bör situationen i regel inte omfattas, även om det finns en risk för att någon ur nätverket svarar med skjutvapenvåld. Detta följer redan av att gärningen inte kan anses vara ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer (se nedan).

När det gäller begreppet konflikt bör det inte ställas upp några uttryckliga krav vad gäller intensitet, omfattning, varaktighet eller ändamål. Orsakerna till konflikter i den kriminella miljön varierar, och de bakomliggande orsakerna bör inte vara avgörande för tillämpningen. En konflikt bör alltså kunna bestå i meningsskiljaktigheter, bråk etc. av olika slag och handla om vad som helst. Alltifrån personliga oförrätter och

föreställningar om heder i den kriminella miljön, till mer instrumentell konkurrens om drogmarknaden omfattas. Som *Attunda tingsrätt* tar upp kan det i vissa fall också handla om etniska eller politiska motstridigheter.

Sådana våldsamma konflikter som avses här utspelar sig oftast mellan olika grupper, vilket bör återspeglas i bestämmelsen. Även individ-baserade konflikter kan visserligen förekomma i den kriminella miljön. Som utredningen redogör för är det dock i första hand när de inblandade har en koppling till andra personer som är beredda att ta till våld som problematiken är särskilt tydlig. Det är särskilt i sådana fall som allvarliga våldsspiraler kan uppstå. För bestämmelsens tillämpning bör det därför krävas att det är fråga om en konflikt mellan grupper av personer, vilket bör innebära att det finns minst två personer på varje sida. Denna ordning omfattar även sådana interna konflikter där det i en större grupp uppstår två falanger som är i konflikt med varandra. Det bör inte krävas att konflikten utspelar sig mellan just kriminella nätverk. Ett sådant krav skulle riskera att leda till tillämpningssvårigheter. Syftet med straffskärpningsgrunden är dessutom att betona allvaret och samhällsfaran som ligger i att brottet vid sidan av de omedelbara konsekvenser som det orsakar även riskerar att leda till ytterligare brott. Gärningar som riskerar att leda till t.ex. våldsspiraler är särskilt allvarliga oavsett i vilket sammanhang de förekommer. I praktiken kan det dock förutses att bestämmelsen kommer att träffa just kriminella nätverk, då det är i denna miljö den sorts sammankopplade skjutningar och andra våldsdåd som avses vanligen förekommer.

En annan sak är att frågor om tillhörighet till ett kriminellt nätverk m.m. kan spela roll ur bevisynpunkt och vid bestämmelsens praktiska tillämpning. Som flera remissinstanser, däribland *Hovrätten för Västra Sverige*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, framhåller blir bedömningen här mer komplex än i situationen med skjutningar och sprängningar på allmän plats eftersom det inte är fråga om omständigheter som i lika hög grad är enkelt, och objektivt, konstaterbara. Huruvida ett brott haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en sådan konflikt som avses bör som utgångspunkt avgöras utifrån vad som är känt om det sammanhang i vilket brottet begåtts. Det kan bli relevant att beakta faktorer såsom gärningspersonens tidigare brottslighet, anknytning till kriminella nätverk eller tillhörighet till den kriminella miljön samt tillgång till skjutvapen eller sprängämnen m.m. Även brottsoffrets tidigare agerande och anknytning till kriminella nätverk – eller hur dessa omständigheter uppfattats av gärningspersonen – kan vara av relevans. Även med de begränsningar som *Polismyndigheten* framhåller i fråga om användning av underrättelseinformation, bör det finnas goda förutsättningar att genom bl.a. spanings- och underrättelseuppgifter lägga fram relevant bevisning som styrker att rekvisiten är uppfyllda. Nya verktyg, som t.ex. hemlig dataavläsning och utökade möjligheter till husrannsakan, kan här få betydelse. Här kan även framhållas att den danska regleringen, som till stora delar är lik den regeringen nu föreslår, har fått ett praktiskt genomslag.

Enligt regeringen träffar de föreslagna rekvisiten sammantaget väl de allvarliga situationerna med upptrappade våldsspiraler som regleringen syftar att komma åt. Som flera remissinsatser framhåller är rekvisiten visserligen relativt vitt utformade. Detta är dock en förutsättning för att

bestämmelsen ska bli tillämpbar och få genomslag på de avsedda situationerna i praktiken. Regleringen är också – både genom sin ordalydelse och hur tillämpningen av rekvisiten utvecklas här – så pass tydligt avgränsad att den inte, vilket *Sveriges advokatsamfund* gör gällande, kan anses problematisk ur legalitetssynpunkt.

Straffskärpningsbestämmelsen bör avgränsas till allvarliga angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet

För att avgränsa regleringen till sådana särskilt straffvärda gärningar som förknippas med uppgörelser i den kriminella miljön bör den föreslagna straffskärpningsgrunden främst avse vissa brott som innefattar allvarligare hot eller våld. På så sätt lämnas mindre klandervärd brottslighet och som inte i samma utsträckning medför konsekvenser på samhällsnivå utanför tillämpningsområdet. Detta kan uttryckas så att brottet ska ha inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Uttrycket förekommer redan i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken och bör ha samma innebörd i detta sammanhang.

Det innebär att sådana brott ska omfattas där gärningen har bestått i eller innefattat uppsåtlig allvarligare våldsanvändning, uppsåtligt allvarligare hot, eller med sådant våld eller hot jämställbart handlande, som är direkt riktat mot en annan person. Också medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälvständiga brottsformer avses.

Exempel på sådana angrepp av särskild relevans i sammanhanget är mord, dråp, grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, rån och grovt rån men däremot inte förmögenhetsbrott som enbart inneburit angrepp på någons ekonomiska trygghet. Andra exempel med bäring på kriminella uppgörelser är allvarligare eller grova fall av olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, utpressning och övergrepp i rättssak. Kravet på att det ska vara fråga om ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person får till följd att oaktasam användning av skjutvapen på sådana platser exkluderas.

Brott som i grunden bygger på fara för en obestämd krets människor, såsom allmänfarlig ödeläggelse, bör kunna omfattas när gärningen i det enskilda fallet riktats mot en eller flera personer. I övriga fall beaktas den skada och fara som gärningen innebär i tillräcklig utsträckning redan vid bedömningen av straffvärdet enligt den aktuella straffbestämmelsen som sådan. Se ovan i avsnitt 5.4 om hur ansvaret för allmänfarlig ödeläggelse föreslås förtydligas och skärpas.

Omständigheterna i den nya straffskärpningsbestämmelsen bör anses synnerligen försvarande

Syftet med en ny reglering är att markera allvaret i våldsamma uppgörelser – gärningar som leder till både stora risker för utomstående och oro i samhället och som därtill riskerar att ge upphov till fortsatta våldsspiraler. Allvaret i brottslighet i form av sådana uppgörelser kan, med beaktande av dess konsekvenser för såväl enskilda som samhället anses vara väsentligt allvarligare än vad som motsvaras av det straffvärde som följer av olika aktuella straffbestämmelsers tillämpning i andra fall.

Bakgrunden är det grova våld som sker på gator och torg i samband med konflikter i den kriminella miljön, vilket ofta ingår i sammanhängande

serier av våld. Den tänkta regleringen är dock även motiverad med avseende på fall där den träffar individer utanför denna miljö, eftersom gärningar som faller inom tillämpningsområdet generellt förtjänar att åsättas ett väsentligt förhöjt straffvärde. I praktiken bör sådana fall dock vara mindre vanliga.

Avsikten är alltså att den nya straffskärpningsbestämmelsen ska medföra en kraftigare straffskärpning än vad som följer av den befintliga regleringen av försvårande omständigheter i samma kapitel. Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara att utforma en reglering som uttryckligen anger att straffet ska höjas med en viss kvotdel eller procent när en tillämpning är aktuell. En sådan reglering skulle dock inte passa in i brottsbalkens systematik och utesluta att det går att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Som utredningen konstaterar framstår det inte som lämpligt med en sådan mekanisk tillämpning, bl.a. eftersom de försvårande omständigheter som omfattas av tillämpningsområdet kan gälla med olika styrka i olika fall.

Enligt regeringens bedömning bör skärpningen i stället åstadkommas genom införandet av en ny paragraf som föreskriver att de omständigheter som omfattas ska beaktas som synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet. En sådan lösning – som också föreslås av utredningen – innebär en tydlig markering om att straffskärpningen bör vara jämförelsevis betydande i de fall där den föreslagna bestämmelsen tillämpas. En sådan bestämmelse bör lämpligen placeras i 29 kap. brottsbalken, som en ny 2 a §.

Som bl.a. *JO* och *Södertälje tingsrätt* tar upp innebär en sådan reglering att vissa omständigheter specifikt lyfts fram vid straffvärdebedömningen, på en ytterligare skärpt nivå i förhållande till de försvårande omständigheter som behandlas i 29 kap. 2 §. Det är dock inte fråga om att peka ut någon viss brottstyp, utan att på ett träffsäkert komma åt våldsamma uppgörelser och våldsspiraler i den kriminella miljön – situationer där den potentiella skada och fara som finns på samhällsnivå i dag inte kan beaktas fullt ut. Även om förslaget innebär att en ny form av bestämmelse läggs till i kapitlets systematik anser regeringen mot den angivna bakgrunden att skälen för att införa en ny form av straffskärpningsgrund överväger.

Användandet av begreppet synnerligen försvårande markerar att en avsevärd skärpning är avsedd, samtidigt som det lämnar utrymme för en nyanserad straffmätning. Detta är viktigt, inte minst då bestämmelsen kan aktualiseras i förhållande till situationer av varierande slag vilka i olika grad korresponderar mot bestämmelsens bakomliggande syften. Med anledning av *Åklagarmyndighetens* synpunkter i denna del kan framhållas att situationer som kan föras in under ordalydelsen i någon av bestämmelsens punkter, utan att skyddsintresset kopplat till skada eller fara på samhällsnivå finns i någon större utsträckning, bör ges ett mer begränsat genomslag vid straffvärdebedömningen jämfört med en situation där sådan skada eller fara finns i större utsträckning. Vidare kan det förekomma skjutvapenkonflikter som träffas av båda punkterna i bestämmelsen. I dessa situationer bör bedömningen och reaktionen i många fall bli strängare än om bara en punkt är tillämplig. Det bör dock inte bli fråga om någon automatisk dubblering av straffskärpningen, utan en samlad bedömning måste göras även i dessa fall.

Det bör inte uteslutas att det kan bli fråga om en procentuellt sett högre straffskärpning vid lägre straffnivåer än vid högre. I vissa situationer bör straffet för den som har gjort sig skyldig till ett brott med ett något lägre straffvärde kunna skäras så att det närmar sig det dubbla. Att på motsvarande sätt döma ut ett dubbelt så långt straff framstår däremot inte som proportionerligt när det gäller brottslighet på de riktigt höga straffnivåerna. Liksom vid övriga straffvärdebedömningar kommer det bli fråga om en bedömning i det enskilda fallet av hur allvarligt det specifika brottet är.

Bl.a. JO och Södertälje tingsrätt uttrycker oro för att omständigheter av det slag som anges i 29 kap. 2 § kan få mindre betydelse i fall där det också finns omständigheter enligt den föreslagna nya bestämmelsen och att möjligheterna till en nyanserad straffmätning minskar. JO m.fl. framhåller också att flera av de omständigheter som lyfts fram som synnerligen försvärande kan beaktas vid straffvärdebedömningen redan enligt dagens regler. Här vill regeringen framhålla följande.

Principen om att s.k. dubbelräkning inte ska ske är tillämplig även i förhållande till den nu föreslagna straffskärpningsbestämmelsen. Av denna princip följer att försvärande omständigheter ska ges genomslag vid straffvärdebedömningen endast när dessa inte tillräckligt har beaktats genom rubriceringen av brottet eller vid kvalificeringen av brottet till en viss grad. Som framgår ovan har bestämmelsen dock utformats särskilt för att markera allvaret av samhällsproblemet med skjutvapenvåld på gator och torg och upptrappade kriminella uppgörelser. Avgränsningar har också gjorts i förhållande till redan gällande kvalifikations- och straffskärpningsgrunder. Regleringen är alltså avsedd att fungera som ett komplement till gällande regelverk och de omständigheter som lyfts fram som synnerligen försvärande bör vara så pass inriktade att principen om dubbelräkning sällan bör kunna leda till att bestämmelsen inte får något genomslag alls.

Införandet av den nya straffskärpningsbestämmelsen är inte heller på något sätt avsedd att minska betydelsen eller genomslaget av den generella straffvärdebestämmelsen i 29 kap. 1 § eller de särskilda straffskärpningsgrunderna i 2 §. I stället bör de särskilda straffskärpningsgrunderna, tillsammans med en förhöjd straffskala enligt nedan, ge rättstillämparen tydlig ledning och utrymme för en skärpt reaktion i vissa särskilt utpekade allvarliga situationer. Därmed ges också utrymme för en nyanserad straffmätning.

Det bör vara möjligt att tillämpa en förhöjd straffskala när någon döms enligt den nya straffskärpningsbestämmelsen

Syftet med den föreslagna straffskärpningsbestämmelsen är att åstadkomma en kraftig straffskärpning för att fullt ut markera allvaret på samhällsnivå av viss brottslighet som ofta begås inom ramen för kriminella nätverk. För att regleringen ska ge utrymme att fullt ut beakta allvaret hos sådana brott som omfattas av den särskilda straffskärpningsbestämmelsen även i förhållande till sådana allvarliga brott som redan befinner sig i den övre delen av en straffskala måste regleringen utformas så att det är möjligt att överskrida straffskalan för det brott som är aktuellt. Som *Aklagarmyndigheten* framhåller betonas därmed också den förhöjda

straffskärpningseffekt som är avsedd i jämförelse med befintliga straffskärpningsgrunder. En sådan ordning får även anses motiverad för att markera den skada eller fara på samhällsnivå som sådana brott innebär vid sidan de konsekvenser som den innebär för det direkta brottsoffret.

Den nuvarande regleringen i 26 kap. brottsbalken innebär att det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut är fängelse i 18 år. Längre straff än 10 år kan enligt 26 kap. 1 § dömas ut antingen om fängelse på livstid är föreskrivet för brottet eller om det är fråga om flerfaldig brottslighet eller återfall i brott. Enligt 26 kap. 2 § är det vid vissa fall av flerfaldig brottslighet möjligt att överskrida det svåraste tidsbestämda straff som kan följa för något av brotten med fyra år. Av 26 kap. 3 § framgår att det vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet är möjligt att gå utöver det högsta straffet som kan följa på brottet med högst fyra år eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Det medges inte i något av fallen att straffet bestäms till över 18 års fängelse. För att kunna göra det krävs att livstids fängelse ingår i straffskalan.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det bör finnas utrymme för ett överskridande av den tillämpliga straffskalan för brottet på motsvarande sätt som vid återfall med fyra år också när mycket allvarlig brottslighet träffas av den nya straffskärpningsbestämmelsen, exempelvis där det maximistraff som anges i straffbestämmelsen är fängelse i åtta år eller mer. Regeringen delar också utredningens uppfattning att en sådan ordning lämpligen kan åstadkommas genom införandet av en ny paragraf i kapitlet. Vid mindre allvarlig brottslighet bör utrymmet för överskridande av proportionalitetsskäl – med förebild i 26 kap. 2 § – begränsas till ett lägre antal år.

Möjligheten att gå utöver straffskalan blir enligt förslaget knuten till en straffskärpningsgrund med synnerligen försvårande omständigheter. Då ingen koppling görs till vissa särskilda brott anser regeringen inte att sådana proportionalitetsövertväganden som *Justitiekanslern* lyfter i förhållande till brottslighet utan koppling till kriminella uppgörelser utgör något vägande skäl emot regleringen.

Bestämmelsen bör kunna tillämpas även vid flerfaldig brottslighet eller återfall. Den straffskala som ska kunna överskridas bör därför vara den som i förekommande fall följer av en tillämpning av 26 kap. 2 och 3 §§. Detta bör dock inte medföra att den högsta gränsen för tidsbestämda fängelsestraff förflyttas uppåt. En sådan ändring skulle bl.a. påverka relationen mellan tidsbestämda straff och livstidsstraffet och skulle kräva omfattande övertväganden. En sådan förskjutning framstår inte heller som nödvändig eftersom det även vid flerfaldig brottslighet och återfall i praktiken i de allra flesta fall bör finnas ett utrymme kvar upp till fängelse i 18 år att ta i anspråk vid straffmätningen (vilket gäller också med beaktande av den skärpta återfallsreglering som behandlas i avsnitt 8). Dessutom kan det förutses att det kommer vara ovanligt med en samtidig tillämpning av bestämmelserna om flerfaldig brottslighet, återfall och den nya straffskärpningsgrunden.

6 Unga som involveras i kriminalitet

6.1 Nuvarande reglering

6.1.1 Straffansvar för brott begångna av eller tillsammans med unga

Barn under 15 år kan begå brott, men inte dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken). Det innebär att den som själv är i straffbar ålder kan dömas för att ha t.ex. anstiftat eller sökt anstifta (stämpling) någon som är under 15 år att begå brott. Detsamma gäller för en person i straffbar ålder som i egenskap av gärningsperson eller medhjälpare är involverad i brott tillsammans med någon som ännu inte fyllt 15 år, som gör sig skyldig till förberedelse till ett brott avsett att utföras av en sådan minderårig eller som, i vissa särskilt reglerade fall, underlåter att avslöja eller förhindra ett sådant brott (se avsnitt 6.1.3).

6.1.2 Ansvar för utnyttjande av barn och unga

Straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering omfattar båda exploatering av personer i bl.a. tvångsarbete (4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken). Straffansvaret för människohandel, men inte människoexploatering, omfattar även gärningar som syftar till att någon ska exploateras för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Det kan t.ex. handla om att en person förmås att tigga eller stjäla. Avseende gärningar som begåtts mot någon som inte har fyllt 18 år innehåller båda straffbestämmelserna en särskild reglering som medför att något sådant tvång eller annat otillbörligt medel, som annars är en förutsättning för ansvar, inte behöver ha förekommit. Detta gäller även om den som begår en gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att brottsoffret inte fyllt 18 år. Ett utnyttjande av både unga och vuxna i brottslig verksamhet kan alltså vara straffbart som människohandel under förutsättning att den s.k. handelsåtgärd det är fråga om syftar till en exploatering i verksamhet i en situation som utgör nödläge för brottsoffret. Utnyttjande av unga i brottslighet kan om det sker under påverkan av våld eller hot även vara straffbart som olaga tvång (4 kap. 4 §).

I 29 kap. 2 § 5 brottsbalken anges att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas om den tilltalade förmått någon annan att medverka till ett brott genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning. I förarbetena nämns som exempel på när bestämmelsen kan tillämpas att någon utnyttjar sitt barns ungdom eller beroendeställning till att förmå barnet att medverka vid brott (prop. 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.) s. 83). En korresponderande strafflinningsregel finns i 23 kap. 5 § brottsbalken.

6.1.3 Ansvar för underlåtenhet att förhindra brott

Vid sidan av ansvaret för att utnyttja unga i brottslig verksamhet finns även särskilda bestämmelser om skyldighet för vissa personer i särskilda situationer att förhindra brott. Som redogörs för i avsnitt 5.1.2 föreskrivs i 23 kap. 6 § brottsbalken straffansvar för underlåtenhet att avslöja respektive förhindra brott i vissa situationer. I detta sammanhang kan särskilt nämnas att det i paragrafens tredje stycke föreskrivs straffansvar för föräldrar, andra uppfostrare eller förmyndare – dvs. personer i s.k. garantställning – som underlåter att hindra den som står under hans eller hennes vård eller lydnad från att begå brott. Bestämmelsen träffar alla sorters brott. Då straff enligt bestämmelsen ska utmätas i enlighet med vad som är stadgat för den som endast i mindre mån medverkat till brottet (23 kap. 5 §), bör ansvar som regel dock inte komma i fråga för underlåtenhet att förhindra mindre allvarliga brott som barnet begår. Gärningen kan i sådana fall ofta bedömas som ringa och därmed inte brottslig.

6.2 Ett särskilt straffansvar för den som involverar unga i kriminalitet

6.2.1 Den straffrättsliga regleringen mot involverande av unga i kriminalitet behöver förstärkas

Regeringens bedömning: Den straffrättsliga regleringen mot involverande av unga i kriminalitet behöver förstärkas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna delar eller har inga synpunkter på utredningens bedömning. *Åklagarmyndigheten* anser att det tidigare varit svårt att få genomslag i fråga både om straffansvar och straffvärde när äldre gärningspersoner på ett hänsynslöst sätt utnyttjat yngre för att begå brott, och instämmer i bedömningen att det finns ett behov av ett utvidgat straffansvar på området. Även *Polismyndigheten* anser att detta är en viktig markering från samhällets sida. Flera kommuner yttrar sig också om behovet. *Malmö kommun* och *Sala kommun* framhåller vikten av att komma åt sådana hierarkiska strukturer där unga utnyttjas och *Stockholms kommun* bedömer att en skärpt straffrättslig reglering bör ge extra skjuts i arbetet med att försöka förhindra nyrekrytering av ungdomar till kriminalitet. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* ifrågasätter däremot nyttan av kriminaliseringar avseende unga som involveras i kriminalitet och anser att åtgärder riktade mot andra riskhöjande faktorer, som svårigheter i skolan, utanförskap, segregation, närheten till synlig kriminalitet och kriminella förebilder, skulle få större verkan.

Skälen för regeringens bedömning: Unga dras i dag i större utsträckning än tidigare in och utnyttjas i verksamhet som bedrivs av kriminella nätverk. Vad som är särskilt oroväckande är att problematiken sträcker sig långt ner i åldrarna på ett sätt som inte synes ha förekommit tidigare. Den som väl inträder i den kriminella miljön riskerar att fara illa

genom att pressas till fortsatt brottslighet och användas för riskfyllda uppdrag såsom att delta i gatuförsäljning av narkotika eller transportera vapen men även för att begå grova våldsbrott.

Förhållandena riskerar att leda till en återväxt av kriminella och till en ny generation av unga som fostrats in i allvarlig brottslighet, vilket är skadligt på samhällsnivå. Det är även skadligt för enskilda, som inte sällan är andra ungdomar, genom att de drabbas av brott som begås av personer som på detta sätt dragits in i kriminalitet. Också för de unga som utför brotten uppstår negativa konsekvenser. Att tidigt involveras i kriminalitet kan medföra en rad ogynnsamma följder för inträdet till studier och arbetsliv, men också äventyrande av liv, hälsa och trygghet. Det ligger en stor hänsynslöshet i att äldre kriminella aktörer utnyttjar yngre för att begå brott. Härigenom kan de äldre kriminella ofta undvika risker för egen del samt få inkomster som bygger på att unga är delaktiga i brottslig verksamhet.

Det är bl.a. mot denna bakgrund angeläget att markera samhällets avståndstagande och att minska risken för att unga börjar begå brott och involveras i en livsstil som präglas av brottslighet.

Problemen med unga som involveras i kriminalitet behöver angripas från flera håll, och som *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* tar upp behöver åtgärder riktas mot flera riskhöjande faktorer. En viktig faktor är skolan. En utredning har på regeringens uppdrag presenterat förslag på åtgärder för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning (SOU 2022:34 I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning), som nu är ute på remiss. Regeringen har även tillsatt en utredning för att stärka gymnasieskolans roll när det gäller att ge ungdomar bättre förutsättningar att fullfölja sin skolgång och förbereda sig för arbetslivet (dir. 2022:74). Vidare har Brottsförebyggande rådet (Brå) fått i uppdrag att studera hur barn och unga involveras i kriminella nätverk, för att få ytterligare underlag för träffsäkra åtgärder och i förlängningen minska barns och ungas involvering i kriminella nätverk (Ju2022/01405).

Det straffrättsliga skyddet är också en viktig del. Som redogörs för i avsnitt 6.1 finns det inte något mer heltäckande straffrättsligt regelverk för att tillgodose samhällets intresse av att unga inte involveras i kriminalitet, utan enbart en begränsad möjlighet att tillämpa straffbestämmelserna om människohandel och olaga tvång. Inte heller finns det någon övergripande reglering som i sig tar sikte på att värna intresset av att unga inte dras in i brottslighet. Enligt nuvarande reglering straffas den som involverar unga i brott i princip endast för sin egen delaktighet i ett visst brott. Detta är inte en tillfredsställande ordning och överensstämmer inte med allvaret i och konsekvenserna av ett sådant agerande.

Det finns mot denna bakgrund behov av en förstärkt straffrättslig reglering mot involverande av unga i kriminalitet.

6.2.2 En särskild straffbestämmelse om involvering av unga i brott eller brottslig verksamhet

Regeringens förslag: En ny straffbestämmelse införs i 16 kap. brottsbalken. Den som för brott eller brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt

arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i brottet eller den brottsliga verksamheten, ska dömas för *främjande av ungdomsbrottslighet* till fängelse i högst fyra år. Detta ska gälla även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den unge inte fyllt 18 år.

Det ska dock inte dömas till ansvar om det är uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen samt omständigheterna i övrigt.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Till skillnad från regeringens förslag är utredningens förslag formulerat så att det tar sikte på involverande i brottslig verksamhet, inte brott eller brottslig verksamhet.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget, däribland *Göteborgs tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Rättsmedicinalverket*, *Botkyrka kommun*, *Malmö kommun*, *Sala kommun*, *Stockholms kommun*, *Barnombudsmannen*, *Sveriges kommuner och Regioner (SKR)* och *Sveriges advokatsamfund*. *Åklagarmyndigheten* välkomnar att bestämmelsen tar sikte på allvaret i att engagera unga människor i brottslighet, och anser att förslaget är välgrundat och har en rimlig avgränsning, både vad gäller brottsbeskrivning, undantag, straffskala och placering.

Barnombudsmannen framhåller särskilt vikten av att alla barn under 18 år omfattas av den nya straffbestämmelsen och anför att det är den personkrets som omfattas av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som ger barn rätt till adekvat skydd och stöd som såväl brottsoffer som gärningspersoner. *Brå* framhåller även att unga som utnyttjas eller involveras i brottslighet kan ha svårt att berätta öppet om sin situation och understryker att det är viktigt att överväga i vilken mån föreslagna bestämmelser kan bidra till att öka utsattheten för unga i samband med en polisutredning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* tillstyrker förslaget, men ifrågasätter om det överensstämmer med ordalydelsen i förslaget att ett straffbart involverande i brottslig verksamhet kan finnas även vid ren passivitet från gärningspersonens sida.

Södertälje tingsrätt efterfrågar en närmare analys av förhållandet mellan det föreslagna främjandebrottet och förslaget om en utvidgning av exploateringsbrottet till att omfatta även brottslig verksamhet, och om det finns ett egentligt behov av den nya straffbestämmelsen. För det fall ett sådant behov anses finnas anser man att det bör övervägas att föra in brottet i anslutning till bestämmelsen om människoexploatering i 4 kap. brottsbalken. *Justitiekanslern* lyfter fram risken att straffbestämmelsen träffar vid sidan av målet eftersom inget hindrar att äldre tongivande personer i ett kriminellt nätverk ger yngre personer – som kanske är över 18 år och därmed inte själva ingår i den skyddade kretsen – i uppdrag att involvera den underårige. *Helsingborgs kommun* konstaterar att socialnämnden, till följd av bl.a. brottets placering, kommer att vara förhindrad att lämna ut uppgifter om brottet till brottsutredande myndigheter.

Hovrätten för Västra Sverige och *Sveriges Domareförbund* avstyrker förslaget. *Hovrätten för Västra Sverige* anför att bestämmelsen framstår som svårtillämpad och otydlig i de fall när den brottsliga verksamheten

inte knyts till ett specifikt brott eller konkretiseras närmare. Även Sveriges Domareförbund bedömer att straffbestämmelsens utformning är för vag. Förbundet anser att skyddsintresset att barn inte dras in i kriminalitet i stället bör tas om hand genom en utvidgning av straffbestämmelsen om människoexploatering och genom medverkansansvaret.

Skälen för regeringens förslag

Ett förstärkt straffrättsligt skydd bör åstadkommas genom en ny särskild straffbestämmelse

I dag saknas det en straffrättslig reglering som primärt tar sikte på det allmänna intresset av att unga personer inte involveras i kriminalitet. Som konstateras i föregående avsnitt finns det dock ett behov av att bemöta allvaret i sådana ageranden. Det finns ett allmänt intresse av att motverka att unga personer involveras i brottslighet, oavsett tillvägagångssätt och omfattning.

Frågan är då hur en skärpt straffrättslig reglering mot den som involverar unga i kriminalitet bör åstadkommas och utformas.

Att låta regleringen endast omfatta mer formellt präglad rekrytering till organiserade grupper skulle inte svara mot den huvudsakliga problem-bilden. Inträdet i nätverkskriminalitet sker ofta successivt, framför allt när det gäller mer löst sammansatta lokala nätverk. Det kan då vara svårt att över huvud taget avgränsa, än mindre bevisa, när ett sådant inträde har skett och hur det gått till. I stället bör lagändringar övervägas som tar sikte på de åtgärder som bidrar till att unga dras in i brottslig verksamhet.

Behovet att motverka att unga involveras i brottslighet kan enligt regeringen inte fullt ut tillgodoses genom bestämmelserna om medverkan eller andra osjälvtändiga brottsformer som syftar till att skydda samma intresse som den straffbestämmelse de är knutna till. En ny reglering bör i linje med detta inte innehålla något krav på att förutsättningar för ansvar enligt bestämmelserna om medverkan eller andra osjälvtändiga brottsformer är uppfyllda. Inte heller bör det krävas att den unge har utnyttjats, även om det får antas vara fallet i många situationer. Straffansvaret bör i stället träffa den på olika sätt bidrar till att unga involveras i brottslighet och straffvärdet bestämmas utifrån detta handlande. En sådan inriktning framstår också som ändamålsenlig från effektivitetssynpunkt. Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd bör därför, som utredningen föreslår, tillgodoses genom en ny särskild straffbestämmelse som skyddar samhällets intresse av att unga inte involveras i kriminalitet.

Avsikten med en ny straffbestämmelse är således att de som på olika sätt bidrar till att unga dras in i kriminalitet ska kunna lagföras. En förutsättning för straffansvar bör inte vara att unga involveras i brottslighet mot sin vilja, eftersom så ofta inte behöver vara fallet och med tanke på att skyddsintresset för straffbestämmelsen primärt är samhällets intresse att unga inte dras in i kriminalitet snarare än den unges eget intresse att inte bli involverad. Skyddet för de unga är dock givetvis även det en positiv effekt av en ny straffbestämmelse, inte minst i förhållande till barnkonventionens reglering.

Med en sådan utgångspunkt och huvudsakligt skyddsintresse blir den problematik som bl.a. *Brå* tar upp med den unge personens dubbla roll och

utsatta position i utredningen mindre framträdande än om denne skulle vara målsägande. Oavsett hur bestämmelsen utformas kommer dock en eller flera unga personer i många fall ha en central roll och med det följer givetvis höga krav på utredande och rättstillämpande myndigheter att säkerställa ungas rättigheter enligt bl.a. barnkonventionen.

Närmare om de slags åtgärder som bör omfattas av straffansvar

Regeringen bedömer alltså att det bör införas en ny straffbestämmelse som omfattar sådana åtgärder av mer allmän natur som leder till att unga dras in i brottslighet som någon annan står bakom. Som framgår av vad som redovisats om ungas kopplingar till och inblandning i kriminella nätverk kan det vara fråga om handlande och åtgärder av många olika slag som leder till att unga involveras i kriminalitet. Även utanför de kriminella nätverken skiljer sig dessa tillvägagångssätt mycket åt. Det centrala är att verkan av de olika tillvägagångssätten är att unga – successivt eller mer direkt – dras in i kriminalitet, med negativa samhällseffekter som följd.

Ett sådant straffvärt tillvägagångssätt bör anses vara att anlita en ung person att utföra en handling som har betydelse vid utförandet av ett brott, t.ex. att hålla vakt vid genomförande av ett rån. På motsvarande sätt bör den straffbara gärningen kunna bestå i att den unge betalas för att utföra en brottslig tjänst. Det kan t.ex. handla om att sälja narkotika. Även den som lämnar instruktioner till någon inom en brottslig verksamhet eller överlämnar t.ex. vapen eller brottsverktyg att användas inom denna, såsom en mobiltelefon ägnad för narkotikaförsäljning, bör omfattas av regleringen. Ett överlämnande av ett vapen kan ske för att den unge ska förvara egendomen eller transportera den åt någon annan som behöver tillgång till det som ett led i en brottslig verksamhet. Av straffbestämmelsen bör det alltså följa att den som anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar en ung person och därigenom involverar honom eller henne i kriminalitet gör sig skyldig till brott.

Även andra åtgärder kan leda till att unga involveras i kriminalitet. Att t.ex. erbjuda någon betalning eller ersättning kan jämföras med att faktiskt betala någon för att utföra brott och leda till motsvarande resultat. För att regleringen ska få en tillfredsställande omfattning bör även sådana andra tillvägagångssätt som kan leda till att involvera en ung person fångas upp och medföra straffansvar. Bestämmelsen skulle annars riskera att ge upphov till gränsdragningsproblem och leda till att likartade fall behandlas olika på ett sätt som skulle kunna uppfattas som godtyckligt och ologiskt. Straffbestämmelsen bör därför utformas med beaktande av att unga även kan involveras i kriminalitet på andra sätt. Detta kan ske genom att man låter straffansvaret träffa även den som på annat liknande sätt har involverat en ung person i kriminalitet. På så sätt blir regleringen inte begränsad till endast vissa specifika tillvägagångssätt.

Att den unge av fri vilja och kanske till och med på eget initiativ deltar i brottslighet bör inte utesluta ansvar för den som genom någon sådan åtgärd som omfattas av straffbestämmelsen kan sägas ha involverat den unge i brottslig verksamhet. Tvång, vilseledande, övertalning eller liknande bör således inte krävas enligt straffbestämmelsen, även om också sådana situationer kan omfattas. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter om ett straffbart involverande kan vara för handen även vid

ren passivitet från gärningspersonens sida. Regeringen konstaterar för sin del att straffbestämmelsen bör kunna överträdas såväl genom handling som genom underlåtenhet. Till skillnad från hovrätten anser regeringen inte att det råder någon tvekan om att underlåtenhet i vart fall i förhållande till vissa tillvägagångssätt, t.ex. anlitande, omfattas av den föreslagna ordalydelsen. Ansvar för underlåtenhet bör dock förutsätta att gärningspersonen befinner sig i en så kallad garantställning. Därutöver bör dock den som accepterar att någon under 18 år deltar i brott eller brottslig verksamhet som han eller hon är del av beroende på omständigheterna många gånger kunna hållas ansvarig för att ha involverat den unge i verksamheten genom handling.

Det är viktigt att straffbestämmelsen träffar involvering som sker på olika nivåer i den kriminella hierarkin. Som *Justitiekanslern* framhåller är det inte alltid äldre tongivande aktörer i ett kriminellt nätverk som mer uttryckligen involverar den unge, t.ex. genom att informera om ett kriminellt uppdrag. De förstnämndas roll kan i stället bestå i ett bedrivande av verksamheten jämte sådant accepterande av den unges roll som beskrivs ovan. Mot bakgrund av bestämmelsens syfte är det viktigt att även dessa situationer omfattas. Regeringen bedömer att den föreslagna vida definitionen av vilka tillvägagångssätt som träffas av bestämmelsen innebär att det finns goda möjligheter att tillämpa straffbestämmelsen i olika led i involverandet.

Åtgärderna bör innebära att den unge involveras i brott eller brottslig verksamhet

Gärningspersonens handlande bör alltså bestå i en åtgärd eller underlåtenhet som innebär att den unge involveras i kriminalitet. Det kan i vissa fall handla om att den unge involveras under förberedelserna för eller utförandet av ett specifikt brott. Tillämpningsområdet bör dock inte begränsas till fall där det går att visa ett samband i förhållande till en bestämd brottslig gärning utan även fall där den unge genom agerandet involveras i brottslig verksamhet bör omfattas. Begreppet brottslig verksamhet tar sikte på en viss typ av brottslighet som inte behöver vara närmare preciserad i fråga om omfattning och detaljer. Genom att använda begreppet brottslig verksamhet tydliggörs alltså att det inte ställs krav på någon närmare konkretisering av brottsligheten (jfr 36 kap. 1 b § brottsbalken och 3 § lagen [2014:307] om straff för penningtvätsbrott).

I likhet med andra sammanhang där begreppet förekommer bör brottslig verksamhet omfatta såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera brott som hänger samman. Några krav på att det ska vara brottslighet av särskilt slag, t.ex. narkotikabrottslighet, bör inte ställas upp eftersom brotten i kriminella nätverk och i den kriminella miljön varierar. Inte heller bör det behöva vara fråga om verksamhet av viss omfattning eller inriktning. Att involvera unga i kriminalitet måste anses vara klandervärt oavsett vilken slags brottslighet det är fråga om. Dessutom utgör involvering i mindre allvarlig brottslighet inte sällan en ingång till allvarligare brottslighet.

Hovrätten för Västra Sverige, och i viss mån *Sveriges Domareförbund*, anser att den föreslagna bestämmelsen framstår som svårtillämpad och otydlig i de fall när den brottsliga verksamheten inte knyts till ett specifikt brott eller konkretiseras närmare. Regeringen bedömer att en utformning

som förutsätter att åtgärden alltid behöver knytas till ett specifikt brott skulle riskera att göra straffbestämmelsen ineffektiv och innebära att många straffvärda gärningar skulle falla utanför tillämpningsområdet. Till detta kommer att ett krav på att åtgärden kan knytas till ett specifikt brott skulle innebära att tillämpningsområdet i princip helt skulle överlappa tillämpningsområdet till det aktuella brottet, även om skyddsintressena är olika. Begreppet brottslig verksamhet medför att bevisning kan föras ur ett bredare perspektiv än om det vore fråga om att knyta en persons handlande och uppsåt som t.ex. medverkande till ett specifikt brott utfört av en ung person. För att tydliggöra vilka situationer som omfattas – att det kan handla om såväl involverande i en viss brottslig gärning som i mindre specificerad brottslig verksamhet – anser regeringen att det i lagtexten bör skrivas ut att involverande ska avse brott eller brottslig verksamhet. En sådan formulering används i 3 § lagen om straff för penningtvåtbrott.

I kravet på att den unge involveras i brott eller brottslig verksamhet bör ligga att dennes inblandning avsett en brottslighet som någon annan i huvudsak ligger bakom. Annars kan den unge inte anses ha involverats genom gärningspersonens handlande. Däremot saknar det betydelse om gärningspersonen själv är den som styr över den brottsliga verksamheten eller inte. Även den omfattas som t.ex. lämnar ett uppdrag eller instruktioner till en ung person på ett sätt som innebär att denne involveras i brottslig verksamhet som någon annan än gärningspersonen bedriver. För att anses ha blivit involverad bör inte krävas att den unge hunnit utföra något brott. Redan den som för brott eller brottslig verksamhet har anlitats eller betalats, eller t.ex. gått med på ett erbjudande om betalning, kan anses ha blivit involverad i brottet eller den brottsliga verksamheten. I linje härmed bör inte heller krävas att den unge kan dömas för brott (även om så kan bli fallet enligt bestämmelserna om förberedelse och stämpling i 23 kap. 2 § brottsbalken om den unge är över 15 år).

Straffbestämmelsen bör avse unga under 18 år

Enligt regeringens bedömning bör straffbestämmelsen avgränsas till att gälla involverandet av unga personer. Även om också vuxna kan involveras i brott eller brottslig verksamhet är sådana förfaranden inte så tydligt klandervärda att de bör träffas av en särskild kriminalisering. Detta gäller framför allt eftersom förslaget inte innehåller något krav på t.ex. tvång eller otillbörligt användande av en person. Som konstateras ovan gör sig behovet av en stärkt lagstiftning gällande särskilt avseende personer under 18 år. Det är också denna åldersgrupp som omfattas av det skyddsregelverk som barnkonventionen ställer upp. Till detta kommer att det i praktiken till stor del är unga under 18 år som involveras i kriminella nätverk och att det är där behovet av åtgärder är störst. Av systematiska skäl är det också lämpligt att använda samma åldersgräns som gäller för de fall av människohandel och människoexploatering av unga där något otillbörligt medel inte krävs för ansvar.

Med en gräns vid 18 års ålder träffas såväl situationen att en vuxen person involverar en 17-åring, som situationen att en 17-åring involverar en 13-åring. Inom den kriminella hierarkin är det vanligt att påverkan kan ske i flera nedåtgående led, dvs. att en äldre person agerar i förhållande till en yngre person, som i sin tur riktar sig mot någon ännu yngre. Det är

viktigt att sådana situationer, och de olika leden i dem, träffas av regleringen.

Bestämmelsen bör alltså avgränsas till att avse unga under 18 år. Den relevanta åldern bör framgå direkt av lagtexten så att straffansvarets gränser tydligt framgår.

Ett undantag för fall där straffansvar är uppenbart opåkallat

En konsekvens av den nu beskrivna regleringen kan bli att även brott som någon som är under 18 år begår tillsammans med en jämnårig, och där gärningen framstår som ett resultat av ett gemensamt initiativ, omfattas av bestämmelsen, vilket inte är syftet. En avgränsning behöver därför göras för att undvika att icke-avsedda fall omfattas. Det kan även tänkas förekomma situationer där någon som alldeles nyss har fyllt 18 år begår brott tillsammans med någon som snart ska fylla 18 år. Med tanke på att straffbestämmelsen är tänkt att få ett brett tillämpningsområde bör ett visst utrymme att undgå ansvar finnas även i sådana fall. Utredningens förslag, som stöds av flera remissinstanser, om en ventil för dessa situationer framstår därför som rimligt och nödvändigt.

Ventilen bör utformas med ledning av befintliga bestämmelser om begränsningar i straffansvaret på andra områden (jfr t.ex. 6 kap. 14 § och 16 kap. 10 b § brottsbalken) och ta sikte på ålderskillnaden mellan de inblandade samt andra relevanta förhållanden. I det förra avseendet bör det kunna tillmätas betydelse hur maktförhållandet sett ut mellan de inblandade och i vilken grad någon påverkan har förekommit. En rimlig avvägning är enligt regeringens mening att det inte ska dömas till ansvar om det är uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som träffas av den särskilda straffbestämmelsen och den andra personen, samt omständigheterna i övrigt. Med en sådan utformning kan den som själv är barn undgå straff när så är motiverat i det enskilda fallet. Även den som t.ex. nyss blivit myndig kan omfattas av undantaget när omständigheterna talar för det.

En gärning bör vara straffbar även vid oaktsamhet i förhållande till den unges ålder

I 6 kap. 13 § brottsbalken föreskrivs ett undantag från kravet på uppsåt i förhållande till målsägandens ålder, i de fall det för ansvar enligt straffbestämmelser i det kapitlet (som behandlar sexualbrott) förutsätts att brottet begåtts mot någon under en viss ålder. Motsvarande bestämmelser finns avseende barnåktenskapsbrott (4 kap. 4 c §) och i regleringen av människohandel samt människoexploatering avseende barn under 18 år (4 kap. 1 a och 1 b §§).

Även om den särskilda straffbestämmelsen, i motsats till dessa regleringar, inte innebär att den unge betraktas som brottsoffer utan utgår från samhällets intresse av att unga inte dras in i brottslighet bör en gärningsperson inte kunna undgå ansvar genom att hänvisa till brist på kännedom om den unges verkliga ålder. En reglering som medger att så sker riskerar att bli ineffektiv, eftersom det många gånger kan antas vara svårt att motbevisa en sådan invändning. Mot bakgrund av det allmänna intresset av att motverka att unga involveras i brottslighet är det motiverat att straffansvar inträder redan vid oaktsamhet i fråga om den unges ålder.

För att i rimlig utsträckning kunna tillgodose det sagda bör ett oaktsamhetsansvar inte begränsas till någon kvalificerad form av oaktsamhet. Ansvariet bör i stället utformas så att det korresponderar med motsvarande krav i de ovan angivna bestämmelserna.

Brottets benämning, placering och straffskala

Regeringen anser alltså att en särskild straffbestämmelse bör införas som träffar den som för brott eller brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i sådan verksamhet. Brottet bör, som utredningen föreslår, betecknas *främjande av ungdomsbrottslighet*.

Mot bakgrund av straffbestämmelsens huvudsakliga skyddsintresse och att regleringen inte utformats som ett målsägandebrott, bedömer regeringen att brottet inte bör föras in i 4 kap. brottsbalken, som *Södertälje tingsrätt* föreslår. I stället bör det i enlighet med utredningens förslag placeras i 16 kap. om brott mot allmän ordning, lämpligen som en ny 5 a §.

För att markera det angelägna samhällsintresset av att unga inte involveras i kriminalitet, och betona allvaret när så sker, bör brottets straffskala sträcka sig relativt högt. Härigenom möjliggörs även att straffvärdet i det enskilda fallet kan sättas högre än det som följer av den brottslighet som den unge involverats i, i vart fall när det är fråga om en mindre allvarlig gärning från den unges sida. Något närmare krav på korrelation mellan straffvärdet för involverandet och det straffvärde som gäller för den unges brottslighet bör alltså inte följa av bestämmelsen även om den som involverar någon i allvarlig brottslighet allt annat lika bör straffas hårdare än den som involverar någon i mindre allvarlig brottslighet. Med tanke på allvaret i att involvera unga i kriminalitet framstår det som rimligt att straffet i vissa fall kan bli högre än det som gäller vid ett eventuellt medverkansansvar.

En överträdelse av straffbestämmelsen utgör alltid ett åsidosättande av det angelägna skyddsintresset att unga inte dras in i kriminalitet. Det kan emellertid antas att det nya brottet kommer att träffa gärningar av vitt skilda slag som kan variera avsevärt i fråga om straffvärde. Dessa omständigheter är av betydelse för vilken straffskala som ska föreskrivas. Straffskalan bör vara så pass vid att den kan omfatta de allvarligaste fallen, samtidigt som den ger utrymme för rimliga straffvärdebedömningar i de fall där gärningspersonens roll har varit mer begränsad. För att åstadkomma en möjlighet till flexibilitet vid straffvärdebedömningen anser regeringen, i likhet med utredningen, att straffskalan bör sträcka sig från fängelseminimum till fängelse i högst fyra år. Straffvärdet bör bl.a. styras av i vilken grad ett beteende medför att unga dras in i brott eller brottslig verksamhet. Även andra omständigheter såsom den unges ålder, typ av brott eller brottslig verksamhet och hur pass involverad den unge varit i brottet eller den brottsliga verksamheten bör tillmätas betydelse.

Involverandet av ungdomar i framför allt nätverksbrottslighet har ökat och är ett stort problem på samhällsnivå, med risk för att nya generationer av grovt kriminella växer fram. Den brottslighet som kriminaliseringen omfattar framstår även som delvis svårupptäckt, då mer etablerade brottslingar så att säga gömmer sig bakom unga utförare vilka kan ha svårt

att berätta öppet om sin situation. Detta att talar för att i vart fall allvarligare former av brottet bör anses vara av sådan art att påföljden bestäms till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet utgör skäl för det. Styrkan av fängelsepresumtionen bör dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Någon särskild straffskala för grovt brott föreslås inte. Skyddsintresset tar sikte på det allmänna intresset av att unga inte lockas in i kriminalitet. När en ung person begår ett mycket allvarligt brott till följd av påverkan från någon annan torde som regel medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § komma i fråga vilket i så fall skapar tillräckligt utrymme för straffmätningen avseende den som har involverat den unge (se vidare om konkurrens nedan).

Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott bör inte kriminaliseras

Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där sådana förstadier kan anses utgöra ett reellt hot mot det intresse som kriminaliseringen syftar till att skydda. Den straffskala som nu föreslås är ett uttryck för att främjande av ungdomsbrottslighet visserligen bedöms som en brottstyp av allvarligt slag. Såsom brottet är utformat riktar det sig dock inte mot någon som direkt drabbas i egenskap av målsägande. Straffbestämmelsen är även brett konstruerad med en tidig fullbordanspunkt och omfattar därmed gärningar som har likheter med osjälvständiga brottsformer. Regeringen bedömer mot denna bakgrund inte att försök, förberedelse och stämpling till främjande av ungdomsbrottslighet bör kriminaliseras. Det bör i sammanhanget också beaktas att det är fråga om nykriminalisering vilket medför att viss försiktighet är påkallad.

Förhållandet till annan lagstiftning

Förslaget till en ny straffbestämmelse är utformat så att straffansvaret många gånger kan antas komma att träffa gärningar som redan är kriminaliserade genom andra bestämmelser. Detta väcker frågan om domstolen ska döma för ett eller flera brott.

Allt efter omständigheterna får den lösning väljas som framstår som mest följdriktig och rimlig. Ibland bör det dömas för två eller flera olika brott. I andra fall bör ett eller flera mindre allvarliga brott konsumeras av den gärning som anses vara huvudbrottet. En princip som brukar upprätthållas är att det ena brottet konsumerar det andra om bestämmelserna har samma kriminalpolitiska grund. I sådana fall bör normalt det strängare straffbudet vara tillämpligt och det mindre allvarliga brottet konsumeras, men vägas in vid bedömningen av brottets allvar (se NJA 2013 s. 397 p. 16).

Som anges i det föregående bör straffbestämmelsen om främjande av ungdomsbrottslighet vara tillämplig även när en gärning träffas av medverkansansvar enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. I dessa fall bör det som utgångspunkt dömas i konkurrens eftersom det handlar om olika skyddsintressen. Härigenom åstadkoms en straffskärpande effekt för den som involverat en ung person genom sin brottslighet. Utgångspunkten bör

i princip vara densamma i förhållande till andra osjälvständiga brottsformer i samma kapitel.

Förslaget innebär alltså att den som involverar en person under 18 år i brott eller brottslig verksamhet både kan dömas för detta och samtidigt bli föremål för straffansvar enligt bestämmelserna om medverkan och osjälvständiga brottsformer i 23 kap. brottsbalken. Regleringen leder i sådana fall till ett sammantaget högre straff.

6.2.3 Straffansvaret för människoexploatering bör inte utvidgas till att omfatta även brottslig verksamhet

Regeringens bedömning: Straffbestämmelsen om människoexploatering bör inte utvidgas till att omfatta även brottslig verksamhet.

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen förslår en utvidgning av straffbestämmelsen om människoexploatering till att även omfatta exploatering i brottslig verksamhet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Bland de som är positiva till förslaget finns *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Polismyndigheten*, *Rättsmedicinalverket*, flertalet kommuner, *Barnombudsmannen* och *Sveriges advokatsamfund*. Även *Ekobrottsmyndigheten*, som uppfattar att den föreslagna ordalydelsen av straffbestämmelsen om människoexploatering skulle träffa gärningsmän som har som affärsidé att utnyttja andra personers utsatta situation för att få dem att ställa upp som s.k. bolagsmålvaakter, ställer sig bakom förslaget.

Brå, *Polismyndigheten* och *Skellefteå kommun* tar upp att regleringen kan medföra vissa bevis- och utredningssvårigheter, särskilt pga. att den unge personen kan vara både målsägande och tilltalad i processen, men delar utredningens uppfattning om att utredningssvårigheter inte är ett tillräckligt skäl för att avstå från att tillförsäkra den som exploateras ett straffrättsligt skydd. *Brå* och *Skellefteå kommun* framhåller att personer som utsätts för exploatering av olika skäl kan vara ovilliga eller rädda för att berätta om sin situation, t.ex. pga. maktförhållanden i kriminella miljöer, och att den unges utsatta roll i en utredning behöver beaktas. *Skellefteå kommun* anser också att det bör införas en särskild bestämmelse om att en förundersökning i mål av detta slag sekretessbeläggs.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) anser att begreppet ”brottslig verksamhet” är för vagt och riskerar att leda till en godtycklig rättstillämpning, och bedömer även att det är i viss mån oklart hur gränsdragningen mellan exploatering och medverkan i brott ska göras. Därtill framhåller universitetet att situationen att en ung person kan ha valt att begå brott i en brottslig verksamhet och ändå anses ha exploaterats i densamma, väcker svåra frågor om självinkriminering och upprätthållandet av rättigheter som följer av såväl rollen som målsägande som misstänkt. Även *Lunds tingsrätt* framhåller det problematiska i att en och samma person samtidigt är målsägande och misstänkt och avstyrker förslaget.

Som framgår i avsnitt 6.2.2 bedömer *Åklagarmyndigheten* att förslaget till en ny straffbestämmelse i 16 kap. brottsbalken på ett bra och träffsäkert sätt möter behovet att inskräpa allvaret i att engagera unga människor i brottslighet. Mot den bakgrunden har myndigheten svårt att se mervärdet i att för i allt väsentligt samma syfte komplettera bestämmelsen om människoexploatering. Detta särskilt som ett sådant tillägg riskerar att skapa en del komplikationer, bl.a. sådana utmaningar som följer av att den unge personen kan få rollen som både målsägande och tilltalad. Vidare ifrågasätts behovet av att låta vuxna omfattas av exploateringsregleringen.

Skälen för regeringens bedömning: Utöver ett särskilt brott om involverande av unga i kriminalitet föreslår utredningen även en utvidgning av straffbestämmelsen om människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken till att omfatta exploatering i brottslig verksamhet. En sådan utvidgning skulle innebära att den som exploaterar en person som inte har fyllt 18 år i brottslig verksamhet skulle dömas till ansvar även om det inte förekommit något sådant olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation, som krävs när det är fråga om en vuxen person. Till skillnad mot människohandelsbrottet ställs det inte upp något krav på att brottsoffret rekryterats, eller utsätts för någon annan s.k. handelsåtgärd, för att straffansvar skulle kunna komma i fråga.

Den beskrivna utvidgningen skulle svara väl mot problemet att unga dras in i kriminalitet och utnyttjas i vinstsyfte – utan att det behöver vara fråga om att någon aktiv rekrytering eller att olaga tvång eller liknande förekommer eller kan bevisas. Det finns dock skäl som talar emot en sådan lösning.

I samband med att bestämmelsen om människoexploatering infördes 2018 behandlades frågan om vilka former av exploatering som skulle omfattas. Regeringen ansåg då att en nykriminalisering skulle begränsas till de verksamhetsområden där det förekom ett uttalat problem med exploatering och där det fanns ett tydligt behov av ett starkare straffrättsligt skydd. Så ansågs vara fallet beträffande tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor och tiggeri, men inte beträffande brottslig verksamhet. Behovet av ett kompletterande straffrättsligt skydd i fråga om exploatering i brottslig verksamhet ansågs inte vara lika tydligt framträdande, särskilt då ett visst straffrättsligt skydd redan finns genom bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a §), olaga tvång (4 kap. 4 §) och den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 5 § 2. Regeringen konstaterade vidare att andra svårigheter till följd av en sådan kriminalisering inte kunde uteslutas, t.ex. när det gäller utredning av brott där ett offer för en exploatering i vissa fall skulle kunna anses vara både misstänkt och målsägande. Slutsatsen då var att exploatering i brottslig verksamhet inte bör omfattas av straffbestämmelsen om människoexploatering. (Prop. 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering s. 41)

Regeringen kan i likhet med utredningen konstatera att det i dag finns en tydligare bild av hur unga utnyttjas i brottslighet inom ramen för verksamheten i kriminella nätverk. Det handlar exempelvis om att unga används för att tjäna pengar åt andra genom bl.a. försäljning av narkotika och andra riskfyllda brottsliga tjänster. Ett genomgående tema är också att ungdomar får stå sådana risker, inklusive hot om lagföring, som mer

tongivande kriminella vill undvika. Som framgått ser regeringen allvarligt på denna situation och utveckling. Som redovisats i tidigare förarbeten finns dock redan i dag ett visst straffrättsligt skydd. Därtill kommer den föreslagna straffbestämmelsen om främjande av ungdomsbrottslighet att åtminstone delvis träffa samma gärningar även om skyddsintresset är ett annat. Att samtidigt även utvidga exploateringsbrottet till att omfatta brottslig verksamhet kan antas innebära ett relativt begränsat mervärde.

Till detta kommer, som också redovisats i de tidigare förarbetena och som framhålls av flera remissinstanser, däribland *Brå*, *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndigheten*, *Skellefteå kommun* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, att införandet av brottslig verksamhet i bestämmelsen om människoexploatering riskerar att föra med sig en del komplikationer, bl.a. sådana som följer av att den unge personen kan få rollen som både målsägande och tilltalad. Sådana situationer kan visserligen uppstå redan i samband med människohandel som avser brottslig verksamhet. Också i andra sammanhang kan en person vara både målsägande och tilltalad i samma rättegång. Det kan dock antas att det skulle bli relativt vanligt förekommande om brottslig verksamhet införs i bestämmelsen om människoexploatering. Även om en sådan situation kan hanteras inom processordningen innebär den ingående avvägningar under såväl utredning som rättegång. Som konstateras ovan innebär den konstruktion och det huvudsakliga skyddsintresse som föreslås i fråga om den särskilda straffbestämmelsen om främjande av ungdomsbrottslighet en mindre problematik i detta avseende, även om det givetvis även i förhållande till det brottet ställs stora krav på utredande och rättstillämpande myndigheter att säkerställa den unges rättigheter.

Sammanfattningsvis bedömer alltså regeringen att straffbestämmelsen om människoexploatering inte bör utvidgas till att omfatta även brottslig verksamhet. Regeringen kommer även fortsatt följa utvecklingen, och då särskilt i förhållande till tillämpningen av det nya brottet om främjande av ungdomsbrottslighet.

7 En skärpt straffrättslig reaktion för vissa narkotikabrott

7.1 Nuvarande ordning

7.1.1 Gällande rätt

Narkotikastrafflagen

Bestämmelser om olovlig befattning med narkotika finns i narkotikastrafflagen (1968:64).

Enligt 1 § första stycket straffbeläggs under sex punkter olika förfaranden som utgör narkotikabrott om gärningen sker uppsåtligen. Enligt bestämmelsen döms till fängelse i högst tre år den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,

3. förvärvar narkotika som är avsedd för missbruk,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller
6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika.

Att ett visst förfarande faller under två eller flera av straffbestämmelsens olika punkter innebär normalt inte att det är att bedöma som flera brott (prop. 1982/83:141 om ändringar i narkotikastrafflagen s. 32 och 35). Punkterna i 1 § är i princip avsedda att tillämpas i ordningsföljd med punkten 6 som den minst kvalificerade formen (prop. 1982/83:141 s. 14).

I de fall brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms, enligt 2 §, för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brott som avses i 1 § första stycket är att anse som grovt, döms enligt 3 § första stycket samma lag för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Enligt 3 § andra stycket ska, om brottet är att anse som synnerligen grovt, dömas för synnerligen grovt narkotikabrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

I 4 § första stycket stadgas att försök och förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott liksom stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller till synnerligen grovt narkotikabrott är straffbart. För ansvar enligt paragrafen förutsätts att gärningen avsett annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6, dvs. annat än innehav, brukande eller annan befattning med narkotika. Av bestämmelsens andra stycke följer att även försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer i vissa fall är kriminaliserat.

Vidare föreskrivs enligt 5 § ansvar för anstiftan av och medhjälp till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott, om gärningen inte innefattar endast befattning enligt 1 § första stycket 6 eller 3 b första stycket 2.

Smugglingslagen

Bestämmelser om straff för bl.a. olovlig införsel och utförsel av narkotika finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, smugglingslagen. För smuggling döms enligt 3 § den som agerar på visst sätt i samband med införsel till eller utförsel från landet av vissa varor. Om gärningen gäller narkotika döms enligt 6 § första stycket till fängelse i högst tre år.

Är ett brott att anse som ringa döms enligt 6 § andra stycket för ringa narkotikasmuggling till fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms enligt fjärde stycket samma paragraf för synnerligen grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som utövas i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, om gärningen avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller om verksamheten eller gärningen varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

7.1.2 Praxisomläggningen i narkotikamål 2011

Domstolarnas rättstillämpning har länge haft stor betydelse för påföljdsbestämningen i narkotikamål. Enligt tidigare praxis på narkotikastraffområdet var sorten och mängden narkotika som en gärning avsett i princip avgörande för rubriceringen och straffvärdebedömningen i narkotikamål. Det innebar en förutsebarhet och enhetlighet på så sätt att likartade straff dömdes ut för brott som avsåg samma sort och samma mängd narkotika. Samtidigt innebar det att andra relevanta omständigheter, t.ex. gärningspersonens motiv och delaktighet i narkotikabrottsligheten, inte beaktades och således inte avspeglade sig i den straffrättsliga reaktionen på brottet. Det kunde få till följd att gärningar, som med hänsyn till gärningspersonens motiv eller delaktighet i narkotikabrottsligheten, var av olika svårhet ändå ofta straffades lika strängt. Det innebar vidare att det i vissa fall, om den hanterade mängden var tillräckligt stor, inte fanns något utrymme för egentlig straffmätning (prop. 2015/16:111 s. 18).

Utgångspunkten har alltså varit att narkotikans sort och mängd ofta har varit av avgörande betydelse för såväl bedömningen av brottets rubricering som straffvärde. Genom den s.k. Mefedrondomen (NJA 2011 s. 357) inleddes dock en omläggning av praxis som innebär att andra omständigheter än sort och mängd ges ett större genomslag (jfr även NJA 2011 s. 675 I och II, NJA 2011 s. 799, NJA 2012 s. 70, NJA 2012 s. 144, NJA 2012 s. 510, NJA 2012 s. 528, NJA 2012 s. 535, NJA 2012 s. 650, NJA 2012 s. 849 och NJA 2013 s. 321).

Högsta domstolens avgöranden och den nya praxis som växt fram genom praxisomläggningen kan sammanfattas enligt följande. Både i fråga om gradindelning och straffvärde ska bedömningen ske på ett nyanserat sätt med beaktande av samtliga omständigheter som är av betydelse. Vid en given sort är mängden narkotika endast en faktor bland andra som ska inverka på bedömningen. Efter hand som en narkotikabrottslighet bör tillmätas ett högre straffvärde avtar betydelsen av sort och mängd som straffvärdefaktorer. De grova brotten är avsedda för de allvarligaste gärningarna, sådana som ingår i en yrkesmässig eller

organiserad narkotikahandel med inriktning på att i vinningssyfte sprida bruk av narkotika och hänsynslöst utnyttja andras beroende. Bedömningen ska ske med beaktande av den roll som den tilltalade har haft när det gäller narkotikahandlingen i vidare mening, graden av delaktighet i handlingen, och vid mer organiserad verksamhet, den ställning som den tilltalade har haft i organisationen. Att sort och mängd endast är faktorer bland andra av betydelse för ett narkotikabrotts svårhetsgrad hindrar inte att dessa ofta i praktiken bildar utgångspunkt för bedömningen. För gränsen mellan ringa narkotikabrott och narkotikabrott av normalgraden är sort och mängd alltså de avgörande faktorerna.

Högsta domstolen har i Mefedronden och i de efterföljande avgörandena pekat på en rad olika omständigheter som skulle kunna påverka straffvärdet i både straffvärdehöjande och straffvärdesänkande riktning. Som straffvärdehöjande kan enligt praxis bl.a. beaktas att narkotikan inte varit avsedd för eget bruk, brottsligheten varit ägnad att leda till en omfattande spridning av narkotika, handlingen syftat till handel med narkotika eller att försäljning skett till en stor krets av okända, t.ex. via internet, till ungdomar eller intagna på kriminalvårdsanstalt. Som straffvärdesänkande kan det beaktas t.ex. om brottsligheten har haft samband med personens eget missbruk, narkotikan till stor del varit avsedd för eget bruk, försäljning varit begränsad till vänner och bekanta eller att brottet stannade vid försök. För en mer utförlig redogörelse för vilka omständigheter som kan beaktas, se avsnitt 10.2.3 i betänkandet och prop. 2015/16:111 s. 11–15.

7.1.3 2016 års lagändring

Lagändringen 2016 innebar att straffskalorna för grovt narkotikabrott och grovt narkotikasmuggling delades upp genom att synnerligen grovt narkotikabrott respektive grovt narkotikasmuggling infördes.

I förarbetena konstaterade regeringen att den praxisomläggning som skedde 2011 hade fått genomslag i underrätternas rättstillämpning, såväl vad avsåg den mer nyanserade straffvärdebedömningen som frågan vilken betydelse mängden av narkotika ska ges vid straffmätningen. Syftet med lagändringen var att göra lagstiftningen tydligare och skapa förutsättningar för en väl avvägd och differentierad bedömning av straffvärdet, vilket också bedömdes överensstämma bättre med den praxis som vuxit fram sedan 2011. Den praxisgenomgång som då gjordes visade dock även på att domstolarna i stor utsträckning tillämpade s.k. mängdtak som fastställdes i litteraturen, dvs. fasta straffvärdemässiga tak för betydelsen av mängden narkotika som endast kunde överträdas i alldeles extrema fall. Detta medförde att fängelsestraffen vid grovt brott i de allra flesta fall hade blivit lägre än de straff som före praxisomläggningen skulle ha dömts ut enligt tidigare tillämpade tabellvärden vid hantering av motsvarande sort och mängd narkotika (prop. 2015/16:111 s. 14 och 19). Avsikten med ändringen var emellertid inte att generellt påverka straffnivåerna för de allvarligaste narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten, i stället var syftet att skärpa straffen för gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika samt att det inte längre skulle tillämpas några s.k. mängdtak.

Genom lagändringen skapades således förutsättningar för domstolarna att fullt ut, inom ramen för respektive straffskala, beakta samtliga för straffvärdet relevanta omständigheter. En sådan omständighet är sorten och mängden narkotika. Uppdelningen bedömdes också leda till ett förtydligande att den övre delen av den befintliga straffskalan för grovt brott kunde tillämpas om gärningen avsett en mycket stor mängd narkotika även om inga andra försvårande omständigheter förelåg (prop. 2015/16:111 s. 26).

7.1.4 Praxis i narkotikamål efter 2016 års lagändring

Avgöranden från Högsta domstolen avseende synnerligen grova brott

Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera om införandet av de synnerligen grova brotten har fått avsedd effekt. Utredningen har som grund för sina slutsatser bl.a. gått igenom avgöranden från Högsta domstolen.

Högsta domstolen har i avgörandena ”Grillen” NJA 2017 s. 814, ”Lönnfacken I” NJA 2018 s. 150 och ”Lönnfacken II” NJA 2018 s. 677, prövat frågan vad som krävs gällande sort och mängd samt övriga straffvärdepåverkande omständigheter för att en gärning ska anses vara så kvalificerad att den rubriceras som synnerligen grovt brott. I ”Lönnfacken I” anförde Högsta domstolen att vid prövningen av straffvärdet för befattning med stora mängder narkotika måste behovet av en differentierad straffmätning inom ramen för den givna straffskalan beaktas och att bedömningen måste skapa utrymme i den övre delen av straffskalan för de allra allvarligaste fallen. Utgångspunkten är enligt domstolen att sort- och mängdfaktorn tillåts få genomslag även på de högre straffnivåerna, men att sorten och mängden måste ges en påtagligt avtagande betydelse som straffvärdehöjande omständighet vid stora mängder narkotika. Domstolen konstaterade i målet att det rörde sig om en synnerligen stor mängd narkotika (smuggling av 10 kg heroin, 7 kg kokain och 2 kg cannabisharts) och att förfaringsstättet när narkotikan smugglades in i landet präglades av noggrann planläggning och av förslagenhet. Därtill uttalade domstolen att det avgörande för att brottet kvalificerades som synnerligen grovt brott främst var sorten och mängden narkotika. Högsta domstolen anförde att de omständigheterna därför bara i begränsad omfattning bör kunna ges ytterligare betydelse inom ramen för den tillämpliga, högre straffskalan. Det var emellertid fråga om så stora mängder av heroin och kokain att sorten och mängden trots detta fick ett visst genomslag även vid bedömningen av straffvärdet inom skalan.

De andra avgörandena rörde frågan om gränsdragningen mellan synnerligen grovt brott och grovt brott. Högsta domstolen har beaktat såväl sort och mängd narkotika som övriga omständigheter som skulle kunna leda till att brottet bedöms som grovt eller synnerligen grovt. I ”Lönnfacken II” uttalade Högsta domstolen att de omständigheter som särskilt anges som kvalificerande vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt är utformade utifrån att de tydligt ska särskilja de synnerligen grova brotten från de grova brotten. Högsta domstolen

uttalade vidare bl.a. följande. Den kvalificerande omständigheten att brottet utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, kumulerar det grova brottets alternativa rekvisit ”större omfattning” och ”yrkesmässighet”. För att det ska vara fråga om en synnerligen stor mängd narkotika förutsätts att skillnaden i kvantitet i förhållande till de gärningar som är att bedöma som grovt brott motsvarar en beaktansvärd skillnad i förkastlighet. När det gäller rekvisitet att brottet annars ska ha varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art, krävs att hänsynslösheten eller farligheten har gått utöver vad som gäller för att brottet med hänvisning till visad farlighet eller hänsynslöshet ska bedömas som grovt. Vad gäller narkotikasmuggling kan så vara fallet om transporten skett med särskild förslagenhet som gör smugglingen mycket svårupptäckt.

Vidare uttalade Högsta domstolen att när brottet har rubricerats ska straffvärdet bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Den bedömning som görs måste skapa utrymme i den övre delen av straffskalan för de allvarligaste fallen. Högsta domstolen befäste också att utgångspunkten är att sort och mängd ska ges en påtagligt avtagande betydelse som straffvärdehöjande omständighet vid stora mängder narkotika. Av betydelse för straffvärdet är, vid sidan av sort och mängd, främst graden av delaktighet i narkotikahandlingen och den ställning som den tilltalade har haft i organisationen liksom hur omfattande och varaktigt delaktigheten har varit. Att beakta är vidare den insikt den tilltalade haft rörande narkotikahandelns organisation, storlek och inriktning samt hans eller hennes eget syfte med handlingen. Även fördelningen av brottslighetens ekonomiska utbyte ska tillmätas betydelse. I de enskilda fallen konstaterade Högsta domstolen att det var fråga om stora mängder narkotika av visst slag och mycket allvarlig narkotikabrottslighet respektive narkotikasmuggling, men att de respektive brotten inte kunde kvalificeras som synnerligen grovt brott.

Utredningens slutsats av förarbetena till 2016 års lagändring och Högsta domstolens uttalanden är att något mängdmässigt tak inte ska tillämpas utan att hela straffskalan ska kunna användas vid straffvärdebedömningen även när andra straffvärdehöjande omständigheter inte finns, men att sort och mängd ska ha en avtagande effekt på straffvärdet.

Avgöranden från underrätterna

För att kartlägga effekten av lagändringen 2016 har utredningen också gått igenom ett antal avgöranden från hovrätterna rörande gränsdragningen mellan grovt och synnerligen grovt narkotikabrott samt grov narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling. För en mer utförlig redogörelse av hovrättsavgöranden se avsnitt 10.3.3 i betänkandet.

Utredningens bedömning av genomgången av hovrätternas avgöranden är att lagstiftarens intentioner och Högsta domstolens uttalanden synes ha fått genomslag i rättstillämpningen på så sätt att det inte längre ställs upp något mängdmässigt tak. Sort och mängd verkar vidare ha fått den avtagande betydelse som avsågs i förarbetena (t.ex. Hovrätten över Skåne och Blekinge mål nr B 2912-17). När det gäller mycket stora mängder narkotika har straffvärdet ofta inte ansetts nå de allra högsta nivåerna på straffskalan. Exempelvis har smuggling av bl.a. 500 kg cannabisharts,

111 kg amfetamin och 6 kg kokain utförd av en kurir bedömts ha ett straffvärde på drygt sju års fängelse (Hovrätten över Skåne och Blekinge mål nr B1773-18). Det framgår också att det görs skillnad mellan den som agerat kurir och den som haft en mer framträdande roll, dvs. andra omständigheter än sort och mängd har lett till ett högre straffvärde (t.ex. Hovrätten över Skåne och Blekinge mål nr B 2912-17).

Drogpraxisgruppens arbete

Drogpraxisgruppen är ett nätverk inom Sveriges domstolar som följer utvecklingen av påföljdspraxis avseende narkotikabrott. Drogpraxisgruppen har bl.a. tagit fram riktlinjer för straffvärdesbedömningen vid narkotikabrott eller narkotikasmuggling utifrån sort och mängd.

Att den rättstillämpning som Högsta domstolen gett uttryck för synes ha fått genomslag i underrättspraxis bekräftas också av Drogpraxisgruppen. Drogpraxisgruppen menar att de tidigare straffvärdemässiga taken för att beakta sort och mängd narkotika inte längre finns i praxis. Gruppen pekar också på att sort och mängd narkotika har medfört att brott ansetts synnerligen grova och resulterat i fängelsestraff på sex år eller mer, vilket torde innebära en strukturell skärpning på så sätt att det inte längre krävs en lika stor mängd för att åstadkomma en straffskärpning från fem till sex års fängelse.

Praxisgruppens tabeller med angivna riktlinjer för straffvärden utifrån sort och mängd upp till åtta år överensstämmer med den praxis som utarbetats efter lagändringarna, vilket innebär att domstolarna i sin tillämpning har bekräftat dessa värden i sin straffvärdesbedömning i fråga om sort och mängd narkotika. Däremot har hittillsvarande praxis inte gett något underlag till stöd för att fastställa de värden som krävs för fängelsestraff på nio eller tio år.

Statistiska uppgifter om narkotikabrott och narkotikasmuggling

I syfte att bedöma effekten av 2016 års lagändring har utredningen också studerat den officiella kriminalstatistiken. Av statistiken framgår det att det har skett en andelsförskjutning där de lägre fängelsestraffen, sex år eller längre, står för en mindre andel av påföljderna och de kortare fängelsestraffen står för en allt större andel. Denna utveckling påbörjades redan före praxisomläggningen 2011 men accelererade åren därefter. Det kan noteras en svag ökning i slutet av den undersökta perioden för fängelsestraffen i intervallet högre än sex år men lägre än åtta år för narkotikasmugglingsbrottet men inte för narkotikabrottet. Någon slutsats om effekten med avseende på antalet fängelsestraff i intervallet längre än åtta år går det enligt utredningen inte att dra.

Vidare ökade det genomsnittliga antalet fängelsemånader för grov och synnerligen grov narkotikasmuggling tillsammans för de fyra sista åren i perioden. Införandet av det synnerligen grova brottet kan vara förklaringen till denna ökning. Motsvarande siffra för grovt och synnerligen grovt narkotikabrott visar dock inte på någon märkbar ökning.

Även det totala antalet fängelsemånader som dömts ut ökade i slutet av perioden. Denna siffra är dock beroende av hur många personer som lagförs och döms till fängelsestraff. Antalet lagföringsbeslut styrs vidare

av de brottsbekämpande myndigheternas insatser för att upptäcka och anmäla brott.

Det måste också beaktas att lagändringen endast varit i kraft sedan 2016 och att statistiken endast omfattar ett begränsat antal år. Statistiken har också en naturlig eftersläpning. Narkotikabrott har relativt långa utredningstider, vilket innebär att ett brott som begåtts ett år lagförs först året efter. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är svårt att dra några säkra slutsatser av statistiken i fråga om lagändringens effekt på straffens längd. Det ökade antalet genomsnittliga fängelsemånader sammanräknat för de grova och synnerligen grova narkotikasmugglingsbrotten samt den mindre ökning av andelen längre fängelsestraff i intervallet sex år men lägre än åtta år i slutet på den undersökta perioden skulle dock kunna tyda på att 2016 års lagändring har medfört att sort och mängd narkotika fått större genomslag vid straffvärdebedömningen än vad som var fallet åren strax efter praxisomläggningen.

7.2 2016 års lagändring har haft avsedd effekt

Regeringens bedömning: 2016 års lagändring har i allt väsentligt haft avsedd effekt på praxis i narkotikamål. Det saknas skäl att ändra straffskalorna för grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott respektive för grov narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de fåtal remissinstanser som yttrar sig i frågan är majoriteten positiva, däribland *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *Åklagarmyndigheten* som delar utredningens bedömning.

Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle delar inte utredningens slutsatser om effekterna av Högsta domstolens praxisändring och anser att införandet av synnerligen grovt narkotikabrott inte har kompenserat för den förlust som praxisändringen medförde. Detta då domstolarna är restriktiva i tillämpningen av de synnerligen grova brotten och lagändringen i praktiken inneburit att de grova brotten nåtts av en straffsänkning som haft negativ inverkan på brottsligheten och följbrottslighet. Förbundet vill därför att maximistraffet för grovt narkotikabrott höjs till att återigen vara tio års fängelse.

Narkotikapolitiskt Center menar att det finns anledning att systematiskt följa utvecklingen av 2016 års lagändring kommande år för att se om effekten kvarstår eller om det framöver finns anledning att ändra bestämmelserna.

Skälen för regeringens bedömning

Genom lagändringen 2016 delades straffskalorna för de grova brotten upp i grovt brott respektive synnerligen grovt brott. Syftet med uppdelningen av straffskalorna var som anges i avsnitt 7.1.3 att göra lagstiftningen tydligare och skapa förutsättningar för en väl avvägd och differentierad bedömning av straffvärdet. Avsikten med lagändringen var dock inte att generellt påverka straffnivån för de allvarligaste narkotika- och

narkotikasmugglingsbrotten, utan att skärpa straffen för gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika samt att se till att det inte längre skulle tillämpas några s.k. mängdtak. Det betonades också att rättstillämpningen inte på nytt skulle medföra en linjär straffmätning. (prop. 2015/2016:111 s. 19).

Utredningen har presenterat en gedigen redogörelse för praxis i narkotikamål efter omläggningen 2011 och lagändringen 2016. Utredningen har även redogjort för den officiella kriminalstatistiken för utvecklingen av de grova respektive de synnerligen grova brotten sedan de senares införande. Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att 2016 års lagändring synes ha haft effekt på praxisutvecklingen på det sätt att det inte längre finns något tak för att kunna beakta sort och mängd narkotika i straffvärdebedömningen.

Regeringen delar, i likhet med bl.a. *Åklagarmyndigheten*, utredningens bedömning. Genomgången av avgörandena från Högsta domstolen och hovrätterna visar på att det i rättstillämpningen görs en differentierad bedömning där såväl sort och mängd som andra omständigheter får betydelse för dels rubricering, dels straffvärdet. Det finns således inte längre något hinder i rättspraxis mot att vid de allvarligaste fallen av narkotikabrottslighet, som inkluderar hantering av synnerligen stora mängder narkotika, utnyttja hela den tillämpliga straffskalan upp till tio års fängelse även om det inte finns några andra kvalificerande omständigheter. I linje med regeringens uttalanden i förarbetena till lagändringen har dock sort och mängd narkotika en av allt att döma avtagande effekt på straffvärdebedömningen. Till skillnad från *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle* anser regeringen således att lagändringen 2016 i allt väsentligt har haft avsedd effekt på praxis i narkotikamål.

Enligt regeringens mening är det inte heller önskvärt att återgå till en rättstillämpning som innebär en linjär straffmätning utifrån sort och mängd narkotika ändå upp till maximistraffet. Det skulle innebära att det saknades utrymme att beakta andra försvårande omständigheter än sort och mängd inom ramen för den befintliga straffskalan, t.ex. gärningspersonens roll och insikter i den bakomliggande hanteringen av narkotikan. Någon förändring av straffskalan för grovt brott, som *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle* föreslår, är vidare inte motiverad eftersom straffskalorna för de grova respektive synnerligen grova narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott överlappar varandra i rimlig utsträckning (prop. 2015/16:111 s. 31–32 och prop. 2021/22:186 s. 45). I likhet med utredningen anser regeringen därför att det saknas skäl att föreslå ändrade straffskalor för de grova respektive synnerligen grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten.

Lagändringen har dock varit i kraft i endast cirka sex år och det finns därför, som *Narkotikapolitiskt Center* för fram, anledning att följa utvecklingen i frågan.

7.3 Det finns ett behov av skärpta straff för försäljning av narkotika

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av en strängare straffrättslig reaktion för narkotikabrott som tar sikte på försäljning av narkotika.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Som regeringen redogör för i avsnitt 5.2 instämmer en majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över betänkandet i dess helhet i bedömningen att det finns ett behov av en strängare straffrättslig lagstiftning för att möta utvecklingen med brottslighet i kriminella nätverk. Några remissinstanser är däremot kritiska och anser inte att utredningen redovisar tillräckliga skäl för en skärpt lagstiftning. Bl.a. *Folkhälsomyndigheten* och *Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)* ifrågasätter förslaget och menar att det saknas empiriskt stöd för att strängare straff leder till minskad brottslighet samt att straffskärpningar inte löser det långsiktiga problemet med narkotikabrott.

Flera av de remissinstanser som yttrar sig särskilt beträffande skärpta straff för narkotikaförsäljning tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget att skärpa straffen för narkotikabrott som innefattar försäljning av narkotika, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Narkotikapolisföreningen*, *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle*, *Sveriges advokatsamfund*, *Uddevalla kommun* och *Åklagarmyndigheten*. *Domstolsverket* och *Kungsbacka kommun* anser vidare att arbetet mot narkotika utgör en viktig del i att bekämpa de kriminella nätverken och deras brottslighet och att det är viktigt att det straffrättsliga regelverket är effektivt och återspeglar allvaret i sådan brottslighet.

Skälen för regeringens bedömning: Som regeringen konstaterar i avsnitt 4.4.3. bör problemet med brott i kriminella nätverk angripas genom ett flertal lagändringar som samlat markerar allvaret i sådan brottslighet som typiskt sett förekommer inom kriminella nätverk. Narkotikahandel är vanligt förekommande i och en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter, där narkotikaförsäljningen också utgör en betydande inkomstkälla. Förekomsten av narkotika påverkar också den upplevda tryggheten i lokalsamhällen, bl.a. genom den öppna narkotikaförsäljningen som pågår i anslutning till centrum- och bostadsområden i vissa delar av landet. Konflikter som har sin grund i narkotikaförsäljning genererar våldsbrott i den kriminella miljön men kan också utspelas i offentliga miljöer, med risk för att personer som vistas där kommer till skada. Narkotikahandeln i de områden som Polismyndigheten har identifierat som utsatta områdena består delvis av unga kunder och försäljare som bor i dessa. Säljare av de mindre partierna är ofta yngre individer som involverats av äldre kriminella, där narkotikaförsäljning är ett sätt att skaffa sig en position i den kriminella miljön och utgör en vanlig inkörsport i en kriminell livsstil. Arbetet mot narkotika utgör således, som framhålls av bl.a. *Domstolsverket*, en viktig del i att bekämpa de kriminella nätverken och deras brottslighet samt stärka tryggheten i samhället.

Den straffrättsliga lagstiftningen har en central roll i bekämpningen av narkotika och narkotikabrott. Regeringen vill i detta sammanhang, i likhet med *Botkyrka kommun*, betona vikten av att den straffrättsliga regleringen signalerar ett kraftigt avståndstagande från samhällets sida mot all illegal hantering av narkotika. Det är också av vikt, som bl.a. *Kungsbacka kommun* framhåller och som konstateras i avsnitt 5.2, att det straffrättsliga regelverket som aktualiseras är effektivt och att det återspeglar allvaret i brottsligheten.

Med nuvarande reglering leder försäljning av små mängder narkotika som regel endast till kortare fängelsestraff. Den som vid s.k. gatuförsäljning säljer narkotika till missbrukare bär ofta med sig endast små mängder narkotika. Även om det kan styrkas att en eller flera överlåtelse har skett är det, med hänsyn till den ringa mängden narkotika, vanligt att de utdömda straffen vid konstaterade överlåtelse är förhållandevis låga. Detsamma gäller befattnin med mindre mängder narkotika som är avsedd att säljas. Även i fråga om förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel kan det ifrågasättas om nuvarande straff är proportionerliga. Även om det handlar om små mängder vid varje tillfälle utgör försäljningen som sådan verksamhet som leder till mycket negativa konsekvenser för såväl de individer som involveras i den som samhället i stort.

Mot denna bakgrund anser regeringen att en strängare syn på brott kopplade till narkotikaförsäljning är motiverat. Frågan är hur detta lämpligen kan åstadkommas.

7.4 En särskild straffskala införs för narkotikabrott som rör försäljning

Regeringens förslag: En särskild straffskala införs för narkotikabrott av normalgraden som innebär att gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas, eller bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel.

Straffskalan ska vara fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Narkotikabrott som omfattas av den särskilda straffskalan ska inte kunna bedömas som ringa narkotikabrott.

Följdändringar görs i narkotikastrafflagen, smugglingslagen och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår inte att den särskilda straffskalan ska tillämpas på de förfaranden som avses i 1 § första stycket 5 narkotikastrafflagen. Utredningen gör bedömningen att någon ändring i smugglingslagen inte bör göras. Utredningen lämnar inte heller förslag på följdändringar.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt beträffande skärpta straff för narkotikaförsäljning är det flera som inte

framför någon invändning eller anser att förslaget är välgrundat, t.ex. *Attunda tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Göteborgs tingsrätt*, *Svenska Narkotikapolisföreningen* och *Sveriges advokatsamfund*. Även *Polismyndigheten* välkomnar uttryckligen förslaget om en särskild straffskala. Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i fråga om den särskilda straffskalan, däribland *Domstolsverket*, *Södertälje tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, pekar dock på att förslaget sannolikt får ett brett genomslag även utanför de kriminella nätverken.

Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker förslaget av proportionalitetsskäl. *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle* anser att narkotikabrott av normalgraden i överlåtelsesyfte ska utgöra ett särskilt brott med egen brottsrubricering.

Några remissinstanser vänder sig mot den lagtekniska lösningen med en särskild straffskala, däribland *Lunds tingsrätt* som avstyrker den lagtekniska lösningen och *Hovrätten för Västra Sverige* som menar att lämpligheten av den lagtekniska lösningen kan ifrågasättas. Tingsrätten anser det olämpligt ur legalitetssynpunkt att begreppet överlåter står kvar i 1 § första stycket 1 samtidigt som försäljning av narkotika regleras särskilt. Såväl hovrätten som *Göteborgs tingsrätt* anför att den omständigheten att en gärning innefattat överlåtelse eller annan befattning med narkotika i vinstsyfte kan beaktas inom ramen för den allmänna straffvärdebedömningen. Göteborgs tingsrätt ifrågasätter även om inte andra former av överlåtelser också bör omfattas. Vidare anser *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Södertälje tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* att den lagtekniska lösningen är otydlig eller problematisk samt att det går att ifrågasätta lämpligheten av förslaget. Detta med hänsyn till att förfaranden som avses i 1 § första stycket 5, som handlar om förfaranden som är ägnade att främja försäljning av narkotika, inte omfattas av den särskilda straffskalan. Såväl *Södertälje tingsrätt* som *Åklagarmyndigheten* instämmer mot den bakgrunden i utredningens konstaterande att konstruktionen av 1 § narkotikastrafflagen är i behov av en översyn.

Narkotikapolitiskt Center anser att det kan finnas anledning att göra undantag från den strängare straffskalan för gärningar som framstår som mindre allvarliga, t.ex. om det är en engångsföreteelse. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att det är oklart hur förslaget förhåller sig till nuvarande praxis om art och mängd. För att systemet ska hänga ihop måste den betydande skärpningen av minimistraffet rimligen leda till en påtaglig straffskärpning även för befattning med större mängder narkotika avsedda för försäljning.

Ett antal remissinstanser, exempelvis *Botkyrka kommun*, *Domstolsverket* och *Åklagarmyndigheten*, anser att det rör sig om ett förhållandevis högt minimistraff. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att ett minimistraff om sex månader, med hänsyn till att det kan röra sig om gärningar av vitt skiftande karaktär, framstår som alltför högt och riskerar att leda till orimliga resultat. Dessutom menar *Hovrätten för Västra Sverige* och *Södertälje tingsrätt* att förslaget kan innebära svåra gränsdragningsituationer och en påtaglig tröskeffekt beroende på utfallet av bedömningen av om en överlåtelse ska betecknas som en försäljning eller inte.

Bla. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Socialstyrelsen* pekar på riskerna för unga vid en straffskärpning, där en önskad effekt av en så

påtaglig straffskärpning kan bli att de kriminella nätverken får incitament att anlita allt yngre personer som narkotikaförsäljare.

Hovrätten över Skåne och Blekinge och Tullverket anser att det bör övervägas om motsvarande straffskärpning som föreslås i narkotikastrafflagen också bör införas i smugglingslagen. Detta då en skärpt syn på viss brottslighet, med hänvisning till principerna om proportionalitet och ekvivalens, bör avspeglas även i straffskalorna för smuggling av aktuella varor. *Polismyndigheten* framför att det kan övervägas om det bör ske en ändring i hänvisningen till smugglingslagen i 1 § andra stycket narkotikastrafflagen.

Skälen för regeringens förslag

En särskild straffskala införs för narkotikabrott av normalgraden som tar sikte på försäljning av narkotika

Behovet av skärpt straffrättslig lagstiftning bör som utgångspunkt tillgodoses genom en ändring av redan befintliga straffbestämmelser. Mot bakgrund av hur 1 § första stycket narkotikastrafflagen är konstruerad kan det diskuteras hur man bör gå till väga för att på ett ändamålsenligt sätt åstadkomma en straffskärpning i det avseende som nu är aktuellt.

I 1 § första stycket narkotikastrafflagen straffbeläggs ett flertal olika förfaranden med narkotika om de sker olovligen. I paragrafen anges dessa olika förfaranden i en viss rangordning utifrån svårighetsgrad med punkten 6 som reglerar innehav, bruk och annan befattning med narkotika som den minst kvalificerade formen. Ett visst förfarande kan utgöra brott enligt flera olika punkter, och de kriminaliserade förfarandena överlappar således delvis varandra. Konstruktionen av paragrafen är alltså relativt komplex. Detta innebär att det, som utredningen konstaterar, kan vara svårt att göra ett enskilt ingrepp i den befintliga systematiken utan att det uppstår oönskade konsekvenser. En möjlighet som står till buds är att göra en fullständig översyn av bestämmelsen i syfte att t.ex. särreglera brott som tar sikte på försäljning av narkotika. Det skulle dock kräva en mer fullständig översyn av bestämmelsen än vad utredningen har gjort. Som *Södertälje tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* för fram kan det finnas skäl för en sådan översyn vid ett senare tillfälle.

Regeringen anser i stället, i likhet med utredningen, att en mer framkomlig väg i detta sammanhang är att införa en särreglering som innebär en skärpning av straffen för de brott som avser försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. En straffskärpning kan därmed, utifrån de angivna utgångspunkterna, för närvarande lämpligast åstadkommas genom att de brott för vilka en straffskärpning nu kommer i fråga ges en egen brottsbeteckning eller genom att en särskild straffskala införs för dem.

Regeringen har tidigare uttalat sig om det önskvärda i att ge kvalificerade och privilegierade brottsformer egna brottsbeteckningar (prop. 2015/16:113 s. 79–80). Med en egen brottsrubricering blir det tydligt när en gärning hör till en viss grad av ett brott och vilken straffskala som blir tillämplig. En annan anledning att införa egna brottsbeteckningar är att tydliggöra och underlätta kommunikationen kring brott av olika svårighetsgrader samt till viss del statistikinsamling. Regeringen ser fortsatt flera fördelar med särskilda brottsbeteckningar, inte minst i

förhållande till nu aktuellt brott eftersom en särskild brottsbeteckning tydligt markerar att samhället ser allvarligt på försäljning av narkotika. Som regeringen återkommer till saknas dock skäl att införa ett grovt narkotikabrott som särskilt tar sikte på försäljning. Till skillnad från vad *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle* förespråkar bedömer regeringen, i likhet med utredningen, det därför som mindre lämpligt med en särskild brottsbeteckning för narkotikabrott av normalgraden som tar sikte på försäljning. Detta skulle medföra tillämpningssvårigheter i förhållande till det grova brottet.

Den strängare synen på försäljningsbrott bör enligt regeringen, som utredningen föreslår och som bl.a. *Göteborgs tingsrätt* och *Polismyndigheten* instämmer i, i stället komma till uttryck genom att det för brott som tar sikte på försäljning av narkotika införs en särskild straffskala utan någon egen brottsbeteckning.

Som flertalet remissinstanser, däribland *Domstolsverket*, *Södertälje tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, framhåller innebär den av utredningen föreslagna bestämmelsen att straffskärpningen träffar även de fall där det inte finns någon koppling till kriminella gäng. Mot bakgrund av narkotikahandelns skadeverkningar motiverar dock brottslighetens allvar enligt regeringens mening en skärpt straffrättslig reaktion för narkotikaförsäljning även i de fall som saknar koppling till gängkriminalitet.

Ett skäl som skulle kunna anföras mot att införa strängare straff i detta avseende är, som utredningen lyfter fram, att myndigheters insatser mot narkotikaförsäljning i ett kort perspektiv kan spå på våldsanvändningen bland de aktörer som är aktiva på narkotikamarknaden. Även om man inte kan bortse från sådana kortsiktiga effekter av en straffskärpning utgör risken för sådana effekter enligt regeringens mening inte anledning att avstå från en sådan straffskärpning som det nu är fråga om. Eventuella sådana effekter får i stället bemötas med ökade insatser från brottsbekämpande myndigheter och andra aktörer.

Regeringen har förståelse för den oro som bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Socialstyrelsen* för fram angående riskerna vid en straffskärpning för att än yngre personer rekryteras till att utföra kriminella handlingar. Förslaget om en straffskärpning ska dock, som anförts i avsnitt 4.4.3, ses som en del i en helhet och mot bakgrund av övriga förslag som nu läggs fram. Bl.a. föreslår regeringen att det införs en särskild straffbestämmelse om involvering av unga i kriminalitet (avsnitt 6.2). Mot denna bakgrund och med beaktande av de skadeverkningar som handeln med och spridningen av narkotika innebär, inte minst för unga personer, utgör den påtalade risken inte ett tillräckligt skäl mot en straffskärpning.

Närmare om avgränsningen mellan försäljning och övrig överlåtelse

Den särskilda straffskalan är enligt utredningens förslag avsedd att träffa försäljning av narkotika. I narkotikastrafflagen används dock begreppet överlåtelse. Begreppet överlåtelse i narkotikastrafflagen har samma innebörd som i civilrätten, dvs. begreppet omfattar köp, byte eller gåva eller något annat förfarande som innebär att äganderätten överförs till någon annan.

Genom att använda begreppet försäljning i stället för det vidare begreppet överlåtelse begränsas användningen av den särskilda straffskalan till att endast omfatta sådana former som typiskt sett sker i vinningssyfte mot vederlag, vanligen i form av pengar. Andra former av överlåtelser, där narkotika exempelvis överläts mellan vänner utan vederlag, t.ex. att en person bjuder en annan på narkotika för omedelbar konsumtion, eller där det är fråga om ett samköp av narkotika mellan flera missbrukare, faller därmed utanför tillämpningsområdet för den särskilda straffskalan. Sådana överlåtelser omfattas dock alltså av 1 § första stycket narkotikastrafflagen, varvid det i dessa fall i stället blir aktuellt att utmäta straff enligt den nuvarande straffskalan.

Utgångspunkten för straffskärpningen är att försäljning av narkotika, och då särskilt försäljning i kriminella nätverk, anses som mer straffvärt än vad den nuvarande straffskalan ger uttryck för. Därmed saknas skäl att, som föreslås av *Göteborgs tingsrätt*, låta även andra överlåtelser omfattas av den särskilda straffskalan. Införandet av en särskild straffskala för de brott som tar sikte på narkotikaförsäljning innebär att överlåtelser som innefattar försäljning bryts ut ur tillämpningsområdet för paragrafens första stycke 1. I stället tillämpas den särskilda straffskalan för dessa förfaranden. Förslaget med en särskild straffskala är föranledd av paragrafens konstruktion. Regeringen anser, som framgår ovan, att det förvisso vore mer tilltalande att särreglera brott som innefattar försäljning. En sådan reglering låter sig dock inte göras på befintligt underlag. Regeringen gör dock, till skillnad från *Lunds tingsrätt*, bedömningen att den föreslagna utformningen inte står i strid med legalitetsprincipen eller brister i fråga om förutsebarhet. Det framstår inte heller, som *Narkotikapolitiskt Center* föreslår, som vare sig nödvändigt eller lämpligt att införa undantag från den strängare straffskalan för gärningar som framstår som mindre allvarliga, t.ex. för att en enskild gärning framstår som en engångsföreteelse. Ett sådant undantag skulle minska värdet av skärpningen av straffskalan.

Hovrätten för Västra Sverige och *Södertälje tingsrätt* ifrågasätter vidare om det är proportionerligt att den särskilda straffskalan ska bli tillämplig i de fall det handlar om försäljning av en mindre dos i missbrukarled där den ena betalar en symbolisk summa. Det kan emellertid enligt regeringens mening inte anses förmildrande att gärningspersonen säljer narkotika för att finansiera eget missbruk. Även försäljningar som sker i sådant syfte bör omfattas av den särskilda straffskalan. Regeringen anser således att det avgörande för att den särskilda straffskalan ska vara tillämplig är att överlåtelserna har skett i vinningssyfte, dvs. att gärningen som sådan varit ägnad att ge en ekonomisk vinning.

För att den särskilda straffskalan ska vara tillämplig behöver det inte visas att det faktiskt har uppkommit någon vinst. Det är således tillräckligt att det är fråga om ett agerande som typiskt sett sker i sådant syfte, t.ex. gatuförsäljning eller försäljning via en hemsida på internet. Även försäljningar som sker via telefon eller via sms till ett telefonnummer som regelmässigt används för att sälja narkotika bör omfattas. Storleken på vinningen eller den förväntade vinningen bör inte heller ha någon betydelse vid bedömningen om den särskilda straffskalan aktualiseras. Det är tillräckligt att gärningen vid en objektiv bedömning har sådan karaktär att den kan förväntas syfta till en ekonomisk vinning. Kan ett sådant syfte

visas är det således fråga om ett brott som ska straffas enligt den strängare straffskalan.

De olika typerna av befattning med narkotika som bör ha ett högre straffvärde än i dag

Enligt utredningen bör även annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas omfattas av den särskilda straffskalan.

Med annan befattning avses samtliga typer av befattning med narkotika som avses i 1 § första stycket 1–4 och 6 narkotikastrafflagen. De olika typerna av befattning med narkotika som t.ex. framställning, förvärv, förpackning, transport eller förvaring är ju nödvändiga led i en försäljningsverksamhet; att förbereda narkotika för försäljning kräver olika typer av befattning med den innan försäljning kan ske. Det är alltså inte tillräckligt att se endast själva försäljningen eller innehav av narkotika avsedd att säljas som mer straffvärt. Samtliga typer av befattning med narkotika som sker i syfte att narkotikan i slutändan ska säljas bör mot denna bakgrund straffas strängare än vad som är fallet i dag. Att samtliga typer av befattning med narkotika som är avsedd att säljas ska mötas med strängare straff innebär alltså att det avgörande är om det kan visas att det varit fråga om hantering av narkotika som varit avsedd att säljas.

När det gäller det grova narkotikabrottet är mängden narkotika ofta så stor att den i sig utgör en stark indikation på att narkotikan är avsedd för försäljning. För narkotikabrott av normalgraden har dock mängden i sig inte alltid ett sådant starkt bevisvärde. Åklagaren måste alltså i varje enskilt fall visa att det varit fråga om befattning med narkotika som varit avsedd att säljas.

Annan befattning med narkotika där det inte kan visas att narkotikan varit avsedd att säljas bör även i fortsättningen straffas enligt den nu gällande straffskalan. Överträdelse av punkterna 1–4 och 6 i 1 § första stycket narkotikastrafflagen kan alltså fortfarande komma att straffas enligt dagens straffskala, som har ett minimistraff om 14 dagars fängelse. Så blir t.ex. fallet om endast innehav för eget bruk kan styrkas. Det är dock tillräckligt att det visas att narkotikan som sådan varit avsedd att säljas för att den särskilda straffskalan ska vara tillämplig. Det krävs alltså inte att det är utrett att den som t.ex. transporterar narkotika också haft uppsåt att själv sälja densamma, utan endast att uppsåtet omfattat att narkotikan varit avsedd att säljas i något senare led.

Samma typ av befattning med narkotika, t.ex. transport eller förvaring, kan således komma att straffas enligt två olika straffskalor, beroende på om det kan bevisas att uppsåtet omfattat att narkotikan varit avsedd att säljas eller inte. Ett argument mot en sådan ordning är att detta skulle kunna skapa otillfredsställande resultat från rättvisesynpunkt eftersom det är fråga om samma typ av befattning. Eftersom försäljning av narkotika har sådana skadeverkningar på samhället i stort är en sådan skillnad dock motiverad i straffvärdehänseende.

Den som köper narkotika för eget bruk döms ofta för ringa narkotikabrott till dagsböter, allt beroende på sort och mängd narkotika, medan säljaren i stället döms för narkotikabrott av normalgraden till en strängare påföljd än böter. En skärpning av straffet för säljaren av narkotika innebär att skillnaden i straff mellan de två gärningarna – köpet

respektive försäljningen av narkotika – ytterligare ökar. Att andra typer av hantering av narkotika genomgående bedöms strängare än bruk och innehav av mindre mängder för eget bruk är ett uttryck för att lagstiftaren anser att annan hantering än bruk är mer klandervärd och skadlig. Detta då sådana gärningar bidrar till spridning av narkotika och till ett hälsofarligt missbruk. Mot bakgrund av de följder som försäljning av narkotikan har, dels i fråga om skadeverkningar på folkhälsan, dels i fråga om effekterna när det gäller de kriminella nätverkens verksamhet kan det enligt regeringens mening inte anses oproportionerligt att ytterligare öka skillnaden i straff mellan köpare och säljare, även om transaktionen avser samma mängd narkotika. Befattningen med narkotikan har även i dessa fall olika syften och delvis skilda skyddsintressen gör sig därmed gällande.

Även förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel bör ha ett högre straffvärde än i dag

Enligt 1 § första stycket 5 narkotikastrafflagen döms den som bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel för narkotikabrott. Av förarbetena framgår att straffbarheten bör inskränkas till åtgärder som typiskt sett är ägnade att främja den mer organiserade eller grövre narkotikabrottsligheten. Vidare framhålls att det ska vara fråga om en mer vanemässig och yrkesmässig överlåtelseverksamhet eller sådana större förvärv eller överlåtelser som uppenbarligen förutsätter en organiserad eller annan mer omfattande avyttringsverksamhet i missbrukarledet. Det påpekas också att endast åtgärder som typiskt sett har en mer omedelbar anknytning till den illegala narkotikahandlingen borde falla inom det straffbelagda området (prop. 1982/83:141 s. 21–22).

De åtgärder som faller inom det straffbara området under förutsättning att de kan anses var ägnade att främja narkotikahandel specificeras i bestämmelsen och är samtliga sådana som typiskt sett har en omedelbar anknytning till omsättningen av narkotika och som i detta hänseende har viss konkretion. Genom att endast de beskrivna förfarandena anges kunna medföra ansvar markeras att motsvarande krav måste ställas på dessa förfaranden. Sådana förfaranden som kan antas främja narkotikahandeln i stort men som inte har anknytning till konkreta transaktioner faller därmed utanför det straffbara området. Allmänt lovprisande av eller reklam för narkotikamissbruk, allmänna beskrivningar av var och hur narkotika brukar säljas och andra förfaranden av detta slag berörs alltså inte av kriminaliseringen (prop. 1982/83:141 s. 34).

Förfaranden som beskrivs i 1 § första stycket 5 narkotikastrafflagen faller utanför både begreppet försäljning och begreppet befattning. Detta eftersom dessa förfaranden inte med nödvändighet innebär att gärningspersonen är den som säljer narkotika eller befattar sig med narkotikan för att ansvar för brott ska uppkomma.

De förfaranden som beskrivs i 1 § första stycket 5 omfattas enligt utredningens förslag inte av den särskilda straffskalan. Utredningen framhåller visserligen att det kan framstå som ändamålsenligt att även dessa typer av förfaranden inordnas under denna straffskala eftersom förfarandena är ägnade att på olika sätt främja narkotikaförsäljning. Mot

bakgrund av hur 1 § första stycket narkotikastrafflagen är utformat anser dock utredningen att det är förenat med svårigheter att bryta ut en eller flera punkter ur paragrafens första stycke och låta dessa omfattas av ett strängare straff. Mot denna bakgrund och då lagföring enligt denna punkt är relativt sällan förekommande, stannade utredningen vid att förfaranden som enbart faller under 1 § första stycket 5 narkotikastrafflagen, och som inte innefattar befattning med narkotika, alltså ska straffas enligt den nu gällande straffskalan.

Regeringen anser dock, i likhet med *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Södertälje tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, att det vore otillfredsställande om inte de ageranden som beskrivs i punkten 5 skulle omfattas av straffskärpningen. Syftet med straffskärpningen är att komma åt narkotikaförsäljning, särskilt sådan försäljning som sker inom ramen för de kriminella nätverken. Att då utelämna sådana förfaranden som utgör delar i kedjan av en försäljningsverksamhet, särskilt en del som kanske ofta begås av personer högre upp i hierarkin och som innefattar ageranden som får anses vara ägnade att främja narkotikahandel, framstår som inkonsekvent.

Införandet av den särskilda straffskalan syftar till att särreglera de gärningar som kan kopplas till narkotikaförsäljning för att dessa gärningar bedöms ha ett högre straffvärde. För att straffskärpningen ska få fullt genomslag är det därför viktigt att den träffar alla led i en narkotikaförsäljning, inte minst sådana förfaranden som redan enligt befintlig reglering pekats ut att typiskt sett vara ägnade att främja narkotikahandel. I 1 § första stycket narkotikastrafflagen anges de straffbelagda förfarandena i en viss rangordning utifrån svårighetsgrad med punkten 6 som den minst kvalificerade formen. Sådan befattning som avses i punkt 6 föreslås också omfattas av den särskilda straffskalan. Även av den anledningen framstår det som olämpligt att inte låta punkten 5 omfattas.

Mot ett sådant synsätt talar dock, som utredningen pekar på, systematiken i 1 § första stycket narkotikastrafflagen. Att bryta ut en punkt ur paragrafens första stycke bryter mot systematiken och konstruktionen av bestämmelsen. Lämpligheten i att lyfta ut punkten 5 och låta den omfattas av den strängare straffskalan kan därför, som utredningen framhåller, ifrågasättas och regeringen har förståelse för utredningens val att inte låta förfaranden enligt punkten 5 omfattas av den särskilda straffskalan. Som redogörs för ovan finns det dock starka skäl som talar för att låta även dessa förfaranden omfattas av den straffskärpning som den särskilda straffskalan innebär. Ett tungt vägande skäl är att genom att låta dessa förfaranden omfattas av den särskilda straffskalan markeras allvaret i samtliga förfaranden som utgör ett led i eller kan kopplas till narkotikaförsäljning. Mot bakgrund av syftet med den föreslagna straffskärpningen framstår det därför, i linje med vad bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framför, som mer konsekvent och ändamålsenligt att, trots den särlösning det innebär, låta även 1 § första stycket 5 omfattas av den strängare straffskalan. Samtliga typer av befattning med narkotika eller ageranden som sker i syfte att narkotikan i slutändan ska säljas bör mot denna bakgrund straffas strängare än vad som är fallet i dag.

Till skillnad från förfarandena i 1 § första stycket 1–4 och 6 kommer alltså samtliga förfaranden enligt punkten 5 straffas enligt den högre

straffskalan, vilket kan motiveras av att dessa förfaranden kan antas ha haft eller kunnat få anknytning till transaktioner av sådan omfattning eller frekvens att de skulle kunna betecknas som narkotikahandel. Lagtekniskt åstadkoms detta lämpligast genom att förfarandena enligt denna punkt bryts ut och flyttas till ett eget stycke.

Minimistraflet bör vara fängelse i sex månader

Narkotikabrott av normalgraden har i dag en straffskala med ett straffminimum som motsvarar det allmänna minimumet om 14 dagars fängelse och ett straffmaximum om tre års fängelse. Om brottet i något fall skulle bedömas som ringa kan straffet stanna vid böter.

Som regeringen anfört i avsnitt 5.2. är det i första hand genom straffskalorna som lagstiftaren kan ange hur allvarligt den ser på den aktuella brottsligheten. Straffskalan för respektive brottstyp utgör också den ram inom vilken domstolen har att bestämma straffet i det enskilda fallet. För att åstadkomma en generellt förhöjd straffnivå som kan få genomslag i den praktiska tillämpningen framstår det, som också framförs i avsnitt 5.2, som mest ändamålsenligt att höja straffminimum för brottet. Genom att höja minimistraflet för narkotikabrott av normalgraden skärps straffen för samtliga fall som innefattar försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas samt för förfaranden som är avsedda att främja narkotikahandel. Därigenom betonas allvaret i denna typ av brottslighet. En sådan höjning leder till omedelbara höjningar av straffen för de brott som bedöms ha ett straffvärde motsvarande straffminimum, men innebär också en uppgradering av straffvärdet för brotten i allmänhet, dvs. även för de brott som har ett straffvärde som överstiger straffminimum. Minimistraflet för narkotikabrott av normalgraden som avser försäljning eller annan befattning med narkotika samt förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel bör alltså höjas.

Vid övervägande av omfattningen av de straffskärpningar som kan aktualiseras måste hänsyn tas till straffsystemets utformning i dess helhet så att principerna om proportionalitet och ekvivalens kan upprätthållas. Storleken på höjningarna bör, som påpekas av bl.a. *Botkyrka kommun*, stå i relation till den befintliga straffskalan och i regel inte ske i alltför stora steg (prop. 2016/17:108 s. 29).

Sort och mängd narkotika spelar en mindre roll i straffskärpningshänseende eftersom det inte i första hand är narkotikans farlighet i fråga om skadeverkningar för den enskilde eller den försålda mängden i sig som ligger till grund för behovet av en straffskärpning i detta fall. Att sälja narkotika med ett vinstsyfte bör således i sig anses vara så allvarligt att straffvärdet bör uppgå till ett antal månaders fängelse redan vid en enstaka försäljning av en mindre mängd eller med befattning med en liten mängd narkotika för sådant ändamål. Straffvärdet bör därefter öka i proportion till mängd och sort narkotika och med hänsyn till övriga omständigheter, så att narkotikabrott med koppling till försäljning bestraffas strängare än annan befattning med narkotika.

Enligt nuvarande praxis kan överlåtelse av en mindre mängd narkotika ofta anses ha ett straffvärde på en till två månaders fängelse (se NJA 2017 s. 45), varför en höjning av straffminimum till exempelvis tre månaders fängelse i praktiken inte torde ha en sådan effekt på straffmätningen i dessa

fall som krävs för att möta allvaret i denna typ av brottslighet. En mindre höjning framstår således som otillräcklig med hänsyn till allvaret av de skadeverkningar narkotikaförsäljningen för med sig. Även mot den bakgrunden att utgångspunkten är att storleken på straffhöjningen bör stå i relation till den befintliga straffskalan och de modeller för uppräknings som använts tidigare bör, som utredningen föreslår, straffminimum för brottet höjas från fängelse i lägst fjorton dagar till fängelse i lägst sex månader.

I sammanhanget bör beaktas att försäljning av narkotika i dag till stor del bedrivs av kriminella nätverk. Det är fråga om försäljning med uttalat vinstsyfte som sker i organiserad form och i storskalig verksamhet. Försäljarna agerar för de kriminella nätverkens räkning och är i detta sammanhang att se som representanter för nätverken. Det är alltså inte fråga om några impulsbrott utan det rör sig ofta om en välorganiserad affärsverksamhet. Straffskärpningen är inte heller avsedd att träffa den som brukar narkotika. Den enskilde personen som har ett skadligt bruk och beroende och som köper narkotika för eget bruk drabbas således inte av skärpningen. Med hänsyn till de skadeverkningar narkotikaförsäljningen medför framstår höjningen inte heller som oproportionerlig i de fall brott utan någon anknytning till kriminella nätverk omfattas.

Ett minimistraff om sex månaders fängelse träffar visserligen försäljning av eller annan befattning med mycket små mängder narkotika och innebär, som bl.a. flera domstolar påpekar, en mycket kraftig straffhöjning i förhållande till i dag. En höjning till sex månaders fängelse från dagens straffminimum innebär en flerdubbling av straffvärdet för försäljningar som avser en liten mängd narkotika. En grundläggande princip är att straffnivån på ett rimligt sätt ska återspegla brottslighetens allvar. Enligt regeringen utgör en höjning till sex månaders fängelse en kraftig markering av allvaret i dessa gärningar. Med hänsyn till brottslighetens allvar och narkotikaförsäljningens skadeverkningar gör regeringen därför, till skillnad från bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, bedömningen att en höjning av minimistraffet till sex månaders fängelse ur proportionalitetssynpunkt är både väl avvägd och rimlig, även i de fall brottet begås utanför de kriminella nätverkens verksamhet. Som *Lunds tingsrätt* framhåller bör en sådan höjning också kunna få genomslag på bl.a. påföljdsvalet.

För det fall maximistraffet i något fall framstår som undervärderat, i förhållande till brottstypens allvar i de allvarligaste fallen eller jämfört med andra brott, kan en höjning även i det avseendet komma i fråga. Som regeringen återkommer till nedan bedömer regeringen att det saknas skäl för att införa ett särskilt grovt brott för narkotikaförsäljning eller föreslå en skärpning av straffskalan för grovt narkotikabrott. Mot denna bakgrund saknas också skäl att föreslå någon ändring av maximistraffet för narkotikabrott av normalgraden som avser försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Straffmaximum i den föreslagna särskilda straffskalan bör därför var detsamma som för övriga narkotikabrott av normalgraden, dvs. tre år.

Det saknas skäl att höja minimistraffen med avseende på befattning med större mängder narkotika

Gränsen mellan narkotikabrott av normalgraden och grovt narkotikabrott avgörs ofta av sort och mängd narkotika. Grova narkotikabrott avser ofta stora mängder narkotika i förhållande till den aktuella narkotikasorten. Den försäljning som sker genom gatuförsäljning avser mindre mängder narkotika. Överlåtelse av stora mängder narkotika torde vanligen ske i grossistledet och inte mellan säljare och slutkonsument.

För att ett brott ska bedömas utgöra grovt eller synnerligen grovt brott förutsätts att det är fråga om större mängder narkotika. Syftet med olika former av befattning med sådana mängder narkotika kan i princip alltid förutsättas vara att narkotikan i slutändan ska säljas. Straffvärdet av detta försäljningssyfte är således redan beaktat i den påföljdspraxis som finns på området för grovt respektive synnerligen grovt brott. Det är därför inte, även med beaktande av vad *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför, behövt att införa särskilda brottsbeteckningar i fråga om narkotikaförsäljning för de aktuella brotten. Straffskalorna för de grova respektive de synnerligen grova narkotikabrotten är vidare, som konstateras i avsnitt 7.2, ändamålsenligt utformade och det har inte framkommit några skäl att skärpa dessa. Mot bakgrund av detta ser regeringen ingen anledning att föreslå ett grovt brott som avser just sådana förfaranden som föreslås omfattas av den särskilda straffskalan. Det är således endast för normalgradsbrottet som det finns behov av strängare straff i detta avseende.

Vid upprepat brottsligt handlande uppstår dock ibland frågan om gärningspersonen ska dömas för ett eller flera brott. Detta kan få betydelse på flera sätt, bl.a. för hur brottsligheten ska rubriceras. Bedömningen av om det är fråga om ett eller flera brott kan också få betydelse för hur straffvärdet av den samlade brottsligheten ska bestämmas. Narkotikabrott som innebär att en person vid flera tillfällen säljer narkotika till andra på ett sätt som kan beskrivas som systematiskt men där varje försäljning endast avser en mindre mängd narkotika bedöms inte sällan som narkotikabrott av normalgraden. Med en strängare straffskala torde utrymmet vidgas för att bedöma flera systematiskt begångna narkotikabrott av normalgraden som innefattar sådana förfaranden för vilka den särskilda straffskalan ska tillämpas som grova, eftersom varje brottstillfälle ges ett högre straffvärde än vad som är fallet i dag. För det fall brottsligheten inte skulle anses innefatta en sådan systematik som skulle medföra att den är att bedöma som grov, medför det föreslagna högre minimistraffet ett väsentligt högre straffvärde för den samlade brottsligheten och reduktionen av det samlade straffvärdet kan under alla förhållanden bli mindre än vad som annars skulle följa av aspirationsprincipen.

Narkotikabrott som omfattas av den särskilda straffskalan bör inte kunna bedömas som ringa

I förarbetena anges att det ringa brottet i huvudsak bör vara förbehållet gärningar som bestått i eget bruk eller innehav för eget bruk (prop. 1992/93:142 om åtgärder mot bruk av narkotika samt ringa narkotikabrott s. 16–17). Har narkotika överlåtits eller har narkotika innehafts i

överlåtelsesyfte bör tillämpningen av det ringa brottet i princip vara utesluten. Undantag bör kunna göras endast för överlåtelser av mycket små mängder, motsvarande någon enstaka bit cannabisharts eller dylikt inom den slutna krets av missbrukare.

En konstaterad överlåtelse är således endast i undantagsfall att bedöma som ringa narkotikabrott enligt förarbetsuttalanden och gällande praxis. Utredningen föreslår att det uttryckligen anges i lagtext att narkotikabrott som innefattar försäljning inte ska kunna bedömas som ringa. Ingen remissinstans invänder mot förslaget. Även regeringen är av uppfattningen att narkotikabrott som omfattas av den särskilda straffskalan inte kan anses utgöra ringa brott. Om försäljning av små mängder narkotika skulle komma att bedömas som ringa brott skulle detta undergräva syftet med den föreslagna skärpta straffskalan. Det innebär att varken böter eller fängelsestraff kortare än sex månader som huvudregel ska kunna dömas ut som påföljd för sådana brott. Någon ändring när det gäller tillämpningsområdet för det ringa brottet i övrigt är inte avsedd.

Följdändring i smugglingslagen och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

I 1 § narkotikastrafflagen erinras om att det i smugglingslagen finns bestämmelser genom vilka olovlig införsel och utförsel av narkotika straffbeläggs. Det är förhållandevis vanligt att den som gjort sig skyldig till narkotikasmuggling enligt smugglingslagen även uppfyller de förutsättningar som gäller för narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen. I 12 och 13 §§ smugglingslagen finns bestämmelser om olovlig befattning med smuggelgods. Av 12 § tredje stycket smugglingslagen framgår att bestämmelsen i den paragrafen inte ska tillämpas om gärningen utgör narkotikabrott enligt vissa angivna bestämmelser i narkotikastrafflagen. Det innebär enligt förarbeten till smugglingslagen att om en gärning innefattar en fullbordad narkotikasmuggling men också ett fullbordat narkotikabrott ska det vid sådan brottskonkurrens till smugglingslagen dömas endast för smugglingsbrottet (prop. 1999/2000:124 En ny smugglingslag m.m. s. 184).

De nuvarande straffskalorna för narkotikasmuggling överensstämmer med straffskalorna för narkotikabrottslighet enligt narkotikastrafflagen. Regeringen har tidigare uttalat att det är en fördel att bedömningen av det enskilda brottets straffvärde inte blir beroende av vilken lag som är tillämplig (prop. 1992/93:142 s. 10 och 17).

En grundläggande princip är att om brottstadgandena har samma kriminalpolitiska grund – vilket bestämmelserna om narkotikabrott och smugglingsbrott har – talar detta för att det ena brottet ska konsumera det andra. Den tilltalade ska alltså dömas för endast ett av brotten. Införandet av en särskild straffskala för vissa narkotikabrott av normalgraden innebär – om inte motsvarande ändring genomförs i smugglingslagen – att straffskalan för ett fullbordat narkotikasmugglingsbrott blir mindre sträng än för ett fullbordat narkotikabrott som aktualiserar den särskilda straffskalan.

Regeringen har förståelse för de synpunkter som i detta avseende lyfts fram av *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Tullverket* att motsvarande ändring bör införas i smugglingslagen. Det saknas dock

underlag för att i detta lagstiftningsärende lämna förslag om straffskärpningar i smugglingslagen. Regeringen anser dock att det finns anledning att återkomma till denna fråga i ett annat sammanhang.

Däremot innehåller 35 § smugglingslagen en hänvisning till 1 § första stycket narkotikastrafflagen 6 som måste ändras till följd av regeringens förslag som innebär att den hittillsvarande punkten 6 blir punkten 5. Motsvarande följdändring görs också i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Följdändringar i narkotikastrafflagen

Till följd av ändringarna i 1 § narkotikastrafflagen måste en del följdändringar göras i samma lag. I 3 § första stycket, som reglerar de grova brotten, ändras stycket så att regleringen även omfattar andra och tredje styckena. En följdändring görs också i 3 a §, som reglerar det grova oaktsamhetsbrottet, så att det i paragrafen, i stället för 1–5, anges 1–4 och andra och tredje styckena. En följdändring görs även i 5 § med anledning av att den hittillsvarande punkten 6 i 1 § första stycket blir punkten 5.

7.5 Kvalifikationsgrunderna för de grova och synnerligen grova narkotikabrotten

Regeringens bedömning: Kvalifikationsgrunderna för grovt respektive synnerligen grovt narkotikabrott och grov respektive synnerligen grov narkotikasmuggling bör inte ändras.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast *Åklagarmyndigheten* yttrar sig särskilt i denna del och instämmer i utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Gällande rätt och tidigare överväganden

Urvalet av kvalifikationsgrunder markerar lagstiftarens syn på hur olika gärningar inom en brottstyp bör rangordnas i svårhetshänseende och på hur tillämpningsområdet för olika grader av ett brott bör avgränsas. Om det uttryckligen i lagtext anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är att bedöma som grovt anses detta normalt leda till bättre förutsebarhet och till större enhetlighet i rättstillämpningen.

I 3 § första stycket narkotikastrafflagen och i 6 § tredje stycket smugglingslagen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid sidan av mängden narkotika anges att brottet utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller att det på annat sätt har varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Av förarbetena till bestämmelsen om grovt narkotikabrott framgår att omständigheten att brottet varit av särskilt farlig eller hänsynslös art framför allt tar sikte på gärningspersoner som kalkylerar med ett tänkbart straff närmast som en företagsmässig riskfaktor, t.ex. vissa internationella brottssyndikat inom narkotika-

handeln, och som själva inte är beroende av narkotika men som för egen vinning utnyttjar andras okunnighet eller beroende i en verksamhet som ofta sker yrkesmässigt. Vid bedömningen bör också graden av hänsynslöshet i gärningspersonens förfarande tillmätas betydelse, såsom att det aktuella preparatet är särskilt farligt eller att det har varit fråga om systematiskt bedrivna överlåtelse till skolelever eller annan ungdom eller till intagna på anstalt. Vidare bör beaktas om gärningen utgör ett led i en organiserad brottslighet (prop. 1968:7 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till narkotikastrafflag, m.m. s. 119, prop. 1980/81:76 om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott m.m. s. 207–208 och prop. 1999/2000:124 s. 125).

Enligt 3 § andra stycket narkotikastrafflagen respektive 6 § fjärde stycket smugglingslagen ska vid bedömningen om ett brott är synnerligen grovt särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Straffskalorna för de synnerligen grova brotten infördes i juli 2016 och har således varit i kraft i cirka sex år. I förarbetena anfördes att kvalifikationsgrunderna för de synnerligen grova brotten ska vara sådana som tydligt särskiljer de synnerligen grova brotten från de grova brotten och som kan ge ledning för rättstillämpningen (prop. 2015/16:111 s. 28).

Den första kvalifikationsgrunden, att brottet har utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, är tänkt att avse de allvarligaste fallen av olovlig narkotikahandel och tar sikte på gärningar som utgör led i väl organiserade verksamheter. Enligt förarbetena krävs att det rör sig om en kommersiell hantering som syftar till att sprida stora kvantiteter narkotika på den illegala marknaden. Av betydelse för bedömningen är verksamhetens omfattning och inriktning, antalet personer som har engagerats i verksamheten, kundkretsens storlek och sammansättning, hur länge verksamheten har pågått och hur stor vinst den har genererat (prop. 2015/16:111 s. 39).

Den andra omständigheten, att brottet har avsett en synnerligen stor mängd narkotika, är ett uttryck för att den sort och mängd narkotika som en gärningsperson har befattat sig med är en faktor som är viktig vid bedömningen av såväl rubriceringsfrågan som straffvärdebedömningen i narkotikamål. Frågan om hur stora mängder narkotika det ska röra sig om för att brottet ska bedömas som synnerligen grovt överläts dock till rättstillämpningen. För att ett brott ska bedömas som synnerligen grovt med hänsyn till mängden narkotika förutsätts dock att den skillnad i kvantitet som finns mellan gärningen och gärningar som är att bedömas som grovt brott samtidigt motsvarar en beaktansvärd skillnad i förkastlighet (prop. 2015/16:113 s. 39).

När det gäller den tredje kvalificerande omständigheten, att brottet annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art, anförde regeringen att det tar sikte på brottslighet som präglats av verkligt betydande farlighet eller hänsynslöshet, t.ex. där en gärningsperson hänsynslöst utnyttjat andra personers utsatthet för att bereda sig själv vinning. En annan omständighet som kan tala för att ett narkotikabrott eller smugglingsbrott är av synnerligen farlig eller hänsynslös art är om narkotika i större omfattning tillhandahållits till ungdomar utan betalning i syfte att skapa en ny

kundkrets eller att narkotikan på annat sätt gjorts lätt åtkomlig för ungdomar. Vad avser smuggling nämns i förarbetena omständigheter som att narkotika på ett särskilt svårupptäckt sätt blandas ut i legala produkter eller fall där transporten sker av anställda i transportnäringen, exempelvis inom tullnäringen, som exempel på särskild förslagenhet som kan innebära att det bedöms som ett synnerligen grovt brott.

I förarbetena (prop. 2015/16:113 s. 31.) framhålls dock att det inte endast är de omständigheter som nämns uttryckligen i bestämmelsen som ska beaktas och att förekomsten av en sådan omständighet inte per automatik måste leda till att ett brott bedöms som synnerligen grovt. Domstolen ska, på samma sätt som avseende de grova brotten, göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Det saknas skäl att ändra kvalifikationsgrunderna för de grova respektive synnerligen grova narkotikabrotten

Vid införandet av de synnerligen grova brotten bedömde regeringen att kvalifikationsgrunderna för de grova brotten väl fångade in de fall som bör förbehållas rubriceringen grovt brott. Regeringen menade att kvalifikationsgrunderna varken var för vida, snäva eller kasuistiska samt att de har visat sig fungera väl när samhället förändras (prop. 2015/16:111 s. 22). Regeringen anser att den uppfattningen fortsatt har fog för sig. Kvalifikationsgrunderna för de grova brotten är väl avvägda och välfungerande i en föränderlig omvärld, de kan t.ex. tillämpas på handel över internet och för olika tillvägagångssätt för smuggling. Det har inte heller framkommit något behov av att ytterligare förtydliga kvalifikationsgrunderna. Vidare har en praxis vuxit fram kring kvalifikationsgrunderna och Högsta domstolen har i flera rättsfall i samband med praxisomläggningen utvecklat hur grunderna bör tillämpas (jfr bl.a. NJA 2011 s. 675 I och II, NJA 2011 s. 799, NJA 2012 s. 70, NJA 2012 s. 115, NJA 2021 s. 144, NJA 2012 s. 510, NJA 2012 s. 528, NJA 2012 s. 650, NJA 2012 s. 849 och NJA 2013 s. 321).

Även kvalifikationsgrunderna för synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling framstår enligt regeringens mening som väl avvägda och markerar en tydlig skillnad i förkastlighet gentemot de grova brotten. Kvalifikationsgrunderna är varken för vida eller för snävt och specifikt utformade. Det har inte heller framkommit något behov av att ytterligare förtydliga dem. Med beaktande av den relativt korta tid som förflutit sedan 2016 års lagändring, anser regeringen att den nuvarande lagstiftningen, tillsammans med den nya praxisbildningen från Högsta domstolen (se t.ex. NJA 2017 s. 814 och NJA 2018 s. 150), ger tillräcklig vägledning för domstolarna. Regeringen finner mot den bakgrunden, i likhet med utredningen och *Åklagarmyndigheten*, inte skäl för någon ändring i kvalifikationsgrunderna för de grova eller de synnerligen grova brotten.

7.6 De osjälvständiga brottsformerna avseende innehav och annan befattning med narkotika än bruk kriminaliseras

Regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden och försök och förberedelse till ringa narkotikabrott kriminaliseras vad avser innehav och annan befattning med narkotika enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen.

Regeringens bedömning: Försök och förberedelse till narkotikabrott som avser eget bruk bör även i fortsättningen lämnas utanför det kriminaliserade området. Inte heller bör stämpling till ringa brott kriminaliseras.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett mindre antal remissinstanser uttalar sig särskilt angående förslaget till kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* tillstyrker förslaget och *Attunda tingsrätt* samt *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle* instämmer i huvudsak i förslaget. Även *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* välkomnar förslaget. *Botkyrka kommun* framför att förslaget är rimligt i förhållande till redan befintlig lagstiftning för att fortsatt signalera ett kraftigt avståndstagande från samhällets sida mot all hantering av narkotika.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) avstyrker förslaget. Både *Stockholms universitet* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* menar att utredningen inte anför övertygande skäl beträffande kopplingen mellan problembeskrivningen och de föreslagna åtgärderna. Även *Folkhälsomyndigheten* efterlyser mer kunskap för att kunna ta ställning till nyttan eller riskerna med ytterligare kriminaliseringar och framhåller behovet av en översyn av narkotikastrafflagen. Vidare framhåller myndigheten att även om försök till eget bruk inte kriminaliseras, kriminaliseras försök till innehav t.ex. beställning, vilket innebär en straffskärpning gentemot personer som använder narkotika.

Flera av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Attunda tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Södertälje tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, pekar på att förslaget innebär en bred kriminalisering och att förslaget till övervägande del kommer att träffa även andra situationer än köp av narkotika över internet. *Södertälje tingsrätt* och *Botkyrka kommun* gör bedömningen att förändringarna kommer ha en begränsad betydelse för brott som begås inom kriminella nätverk medan *Attunda tingsrätt* anser att skälen för den breda kriminalisering som förslaget innebär inte har redovisats, vilket bör ske i den fortsatta beredningen. *Sveriges advokatsamfund* anser att en sådan kriminalisering vore att utsträcka det straffbelagda området alltför långt samt ifrågasätter lagförslaget av ändamåls- och effektivitetsskäl. Detta då det inte går att lagföra en person för försök till köp av narkotika om försöket inte hade kunnat fullbordas vid tidpunkten för beställningen. Förslaget kommer således sannolikt inte träffa beställningar över internet där försäljaren förblir okänd, vilket ofta är fallet vid köp över exempelvis Darknet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge framhåller svårigheterna med att bevisa syftet med den typen av förberedelsegärningar som beskrivs och ifrågasätter även om gärningar av nämnda slag är så pass klandervärda att en kriminalisering är motiverad. Både hovrätten och *Brå* efterlyser klargöranden avseende vad som konstituerar ett förberedelsebrott och gränsdragningen mellan förberedelse och försök. *Brå* framför vidare att det inte framgår vilka typer av chattfunktioner och tekniska hjälpmedel som avses och menar att enbart nedladdningen eller användningen av digitala chattverktyg inte kan utgöra grund för misstanke om förberedelse till narkotikabrott. *Attunda tingsrätt* framför att förslaget tycks innebära att innehav av exempelvis s.k. redlinepåsar och digitalvägar kan bli kriminaliserat.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Nuvarande ordning och tidigare överväganden

I 4 § första stycket narkotikastrafflagen är föreskrivet ansvar för försök och förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott liksom stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott. Enligt bestämmelsen döms i dessa fall till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. För ansvar förutsätts att gärningen avsett annan befattning än sådan som anges i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen, dvs. att en person innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika. Denna punkt tar sikte på handlingar som behövs för eller som underlättar eget bruk av narkotika liksom eget bruk i sig. Försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen är således inte kriminaliserat.

I de ursprungliga förarbetena till narkotikastrafflagen diskuterades huruvida innehav av narkotika över huvud taget skulle vara kriminaliserat. Det skäl som enligt förarbetena talade mot detta var främst att en kriminalisering kunde hindra missbrukare från att söka vård. Det konstaterades dock att Sverige hade ratificerat 1961 års allmänna narkotikakonvention, av vilken det framgick att innehav av narkotika inte skulle vara tillåtet, och att Sverige var förpliktigt att kriminalisera innehav för eget bruk. Ett annat argument för kriminalisering av innehav var att för att polisen skulle kunna komma åt den grävsta narkotikabrottsligheten måste ingripande kunna göras mot allt olovligt innehav. Det ansågs dock inte finnas utrymme för att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling samt medverkan till innehav av narkotika. Någon närmare motivering till detta ställningstagande gavs inte (prop. 1968:7 s. 112–113. och 119–120).

Senare ansågs det påkallat att även kriminalisera förberedelse och försök till ringa narkotikabrott om gärningen avsåg annat än innehav. Något praktiskt behov av att låta även gärningsformen stämpling omfatta det ringa brottet ansågs dock inte finnas. I förarbetena anfördes att även principiella skäl talade emot detta, då stämpling i allmänhet omfattar gärningar som typiskt sett har ett mycket högt straffvärde (prop. 1984/85:46 om ändringar i narkotikastrafflagen m.m. s. 26–27.).

Bestämmelsen i 1 § första stycket narkotikastrafflagen, liksom 4 och 5 §§, fick sin nuvarande utformning 1988. De ändringar som gjordes i de

sistnämnda bestämmelserna var endast av redaktionell art och syftade till att klargöra att ansvar för försök, förberedelse, stämpling och medverkan inte kunde komma i fråga för de narkotikabrott som angavs i sjätte punkten (prop. 1987/88:71 om ändringar i narkotikastrafflagen s. 27).

I samband med 2016 års lagändring fick det ringa narkotikabrottet en särskild brottsbeteckning, varför det nu i 4 § uttryckligen anges att försök och förberedelse till ringa narkotikabrott, förutsatt att gärningen avser annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6, är straffbelagt.

Behovet av en kriminalisering

Som framgår av redogörelsen för nuvarande ordning är försök, förberedelse och stämpling till innehav eller annan befattning med narkotika avsedd för eget bruk samt till bruk av narkotika inte kriminaliserat i dag. Den nuvarande regleringen täcker således inte köp över internet eller annan beställning av narkotika avsedd för eget bruk, där köpet av ett eller annat skäl stannar vid ett förberedelse- eller försöksbrott. Inte heller stämpling till sådana brott är kriminaliserat. Samtidigt tenderar narkotikahandeln på internet att öka i omfattning och den illegala handeln med narkotika sker i växande utsträckning via post och andra försändelser. Köpen av narkotika sker i dessa fall både öppet via sociala medier, hemsidor och den dolda delen av internet (Darknet). Det bör dock framhållas att för den som över internet eller annat sätt säljer eller bjuder ut narkotika till försäljning är samtliga förstadiet till brott kriminaliserade i dag, då andra punkter än sjätte punkten i 1 § första stycket narkotikastrafflagen inte är undantagna från kriminalisering enligt 4 §.

En person som gör en beställning av narkotika t.ex. över internet eller sociala medier, men sedan inte får narkotikan i sin besittning p.g.a. att beställningen har avslöjats eller av annat liknande skäl, kan i dag inte dömas för brott om beställningen syftat till innehav eller annan befattning som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Om den beställda narkotikan inte har nått beställaren har något brott alltså inte begåtts. Det är enligt regeringen angeläget att det straffbara området är utformat på ett sådant sätt att det träffar alla straffvärda handlingar med anknytning till sådan handel. Att det beskrivna förfarandet inte är kriminaliserat medför vidare svårigheter för Polismyndigheten att ingripa mot narkotikaförsäljning. Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att det finns ett behov av att kriminalisera innehav och annan befattning med narkotika än bruk.

Allmänna utgångspunkter för en utökad kriminalisering av förstadiet till brott

För att kriminalisering ska vara motiverad gäller som allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Kriminalisering av förstadiet till brott är därutöver avsett att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet är alltså det fullbordade brottets abstrakta straffvärde. Utrymmet för att straffbelägga försök till brott är något större än beträffande förberedelse och stämpling eftersom de senare brottsformerna avser gärningar som i regel befinner sig på ett längre avstånd från fullbordat brott. Vad gäller stämpling till brott har det

uttalats att stämpling som huvudregel inte bör betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott. Det talar för att kriminalisera stämpling när förberedelse kriminaliseras (jfr t.ex. prop. 2015/16:113 s. 40–41 och bet. 2015/16:JuU16 s. 10–11).

Liksom vid annan kriminalisering måste det i fråga om förstadier till brott finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av ett straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen (Ett effektivare brottmålsförfarande, prop. 1994/95:23 s. 52–56, prop. 2015/16:113 s. 39–40 och SOU 2014:63 Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. s. 91–96 och 98–100).

Vissa förstadier till narkotikabrott av normalgraden och ringa narkotikabrott kriminaliseras ...

Försök och förberedelse till narkotikabrott enligt normalgraden och ringa narkotikabrott liksom stämpling till narkotikabrott är i dag kriminaliserat. För ansvar krävs dock att gärningen avser annan befattning än sådan som anges i 1 § första stycket 6. Utredningen föreslår att även vissa förstadier till narkotikabrott av normalgraden och ringa narkotikabrott som regleras i punkten 6 och som avser annat än bruk ska kriminaliseras.

Som flera remissinstanser, däribland *Attunda tingsrätt*, *Brå*, *Södertälje tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, påtalar innebär en kriminalisering av försöks- och förberedelsestadiet avseende sådant innehav och annan befattning av narkotika som regleras i 1 § första stycket 6 att även brottslighet som begås utan koppling till kriminella nätverk omfattas. I och med den skärpning som regeringen nu föreslår genom införandet av den särskilda straffskalan för narkotikabrott som innefattar narkotikaförsäljning markeras att samhället ser allvarligt på dessa brott. Det abstrakta straffvärdet för dessa narkotikabrott av normalgraden föreslås således höjas, vilket bör tjäna som en utgångspunkt vid bedömningen av om även de osjälvständiga brottsformerna bör kriminaliseras.

Genom att även förstadier till narkotikabrott av normalgraden och vissa förstadier till ringa narkotikabrott vad gäller sådan befattning med narkotika som avses i 1 § första stycket 6 narkotikalagen kriminaliseras ges ökade möjligheter att kunna ingripa mot bl.a. den narkotikahandel som sker över nätet. Det finns också ett praktiskt behov av kriminalisering av beställning av narkotika för eget bruk. Mot denna bakgrund finns enligt regeringens mening starka skäl att kriminalisera även försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott beträffande innehav och annan befattning med narkotika, dvs. sådan hantering av narkotika som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen.

En försöksgärning vad avser narkotikabrott i fråga om innehav kan föreligga när en beställning av narkotika görs, men där beställaren inte fullföljer köpet. Försökspunkten bör anses vara nådd i och med att beställningen gjorts. Det bör dock framhållas att om personen i fråga ångrar sin beställning och av det skälet avstår från att fullfölja köpet, t.ex.

genom att inte hämta ut en postförsändelse, kan denne bli straffri pga. bestämmelsen i 23 kap. 3 § brottsbalken om frivilligt tillbakaträdande.

Vad gäller gränsdragningen mellan försök och förberedelse kan det vara fråga om en förberedelsegärning t.ex. om köparen införskaffat hjälpmedel som syftar till att undgå upptäckt eller identifikation i samband med brott. Ett sådant hjälpmedel skulle kunna vara en krypterad chattfunktion eller något annat tekniskt hjälpmedel för att anonymt kunna beställa narkotika över nätet. Med ett sådant annat tekniskt hjälpmedel bör dock inte avses nedladdning av kommersiella digitala chattverktyg tillgängliga för var och en, t.ex. WhatsApp eller Messenger. Frågan om innehav av t.ex. redlinepåsar och digitalvågar kan utgöra försök eller förberedelse, som *Attunda tingsrätt* väcker, får avgöras i rättstillämpningen efter en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.

En stämplinggärning kan t.ex. vara för handen om någon försökt förmå en annan att genomföra en narkotikabeställning. Mot bakgrund av den ökade narkotikahandeln över internet, som även sker inom de kriminella nätverken och där yngre personer t.ex. får i uppdrag att ladda ner en krypterad chattfunktion eller enskilda utnyttjas på liknande sätt pga. sitt eget missbruk, är även dessa gärningar enligt regeringen straffvärda.

Att vissa bevissvårigheter kan förmodas uppstå eller att det kan komma att ställas relativt stora krav på utredningsinsatser, som framförs av *Brå* samt *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, är inte tillräckligt tungt vägande skäl mot en sådan ordning. Inte heller vad *Sveriges advokatsamfund* framför om svårigheter att lagföra personer utgör skäl mot en kriminalisering. Till skillnad från vad som framförs av *Sveriges advokatsamfund* menar regeringen att en kriminalisering av exempelvis försök till innehav kommer att träffa beställningar över internet även i de fall där försäljaren förblir okänd. Regeringen har också lämnat förslag som innebär att anställda i postverksamhet ges möjlighet att på eget initiativ kontakta polisen vid misstanke om att postförsändelser innehåller narkotika vilket ökar chanserna att upptäcka och lagföra personer för sådan brottslighet (prop. 2021/22:259 Åtgärder för att förhindra illegal handel via post). Regeringen bedömer vidare, till skillnad från vad som framförs av bl.a. *Brå* och *Sveriges advokatsamfund*, att en kriminalisering av förstadier till de brott som nu är aktuella uppfyller krav på ändamålsenlighet och proportionalitet.

Med beaktande av vad som framförs ovan finns således skäl att utvidga kriminaliseringen vad avser försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden till att omfatta även innehav och annan befattnings. Av samma skäl anser regeringen att även ringa narkotikabrott som inte avser eget bruk bör kriminaliseras på försöks- och förberedelsestadiet.

... men försök och förberedelse till narkotikabrott som avser eget bruk och stämpling till ringa narkotikabrott kriminaliseras inte

Det har hittills inte ansetts påkallat att kriminalisera även förstadier till sådana brott som avser eget bruk (se bl.a. prop. 1984/85:46 s. 26–27 och prop. 1987/88:71 s. 27). Regeringen anser att den bedömningen alltjämt står sig. Regeringen delar därför utredningens bedömning att det framstår som alltför långtgående att även kriminalisera förstadierna till bruk av

narkotika. Förstadier till detta brott bör således även i fortsättningen vara straffria.

Som framgår ovan har regeringen på senare år uttalat att stämpling till brott som huvudregel inte bör beaktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott. Detta talar alltså för att kriminalisera stämpling till ringa brott som inte avser eget bruk när förberedelse till samma brott kriminaliseras. Regeringen anser dock att det saknas behov av kriminalisering av stämpling till ringa narkotikabrott och att en sådan kriminalisering skulle få alltför långtgående konsekvenser.

8 Återfall i brott

8.1 Nuvarande reglering

Det förhållandet att en tilltalad tidigare har gjort sig skyldig till brott – och det alltså är fråga om en återfallssituation – kan vid prövningen av ett brottmål beaktas i tre olika avseenden.

För det första kan rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta återfallet som skäl för att bestämma påföljden till fängelse (30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Vid bedömningen av om i vilken grad skärpning av påföljden bör ske för återfall är det av betydelse hur lång tid som gått mellan den tidigare domen och återfallet och om den nya brottsligheten är lika grov eller grövre än den tidigare (prop. 1987/88:120 s. 53).

Återfall i brott kan också beaktas som skäl för förverkande av villkorligt medgiven frihet från ett tidigare utdömt fängelsestraff. Om den frigivne begår nya brott under prövotiden finns en presumtion för att förverkande ska ske (34 kap. 5 § samt jfr även NJA 2021 s. 807 I och II).

Om återfallet inte beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet ska rätten, utöver brottets straffvärde, ta hänsyn till återfallet i skärpande riktning vid straffmätningen (29 kap. 4 §).

Regleringen innebär sammantaget att när någon döms till fängelse pga. att han eller hon har återfallit i brott efter att tidigare ha dömts till en påföljd som inte är frihetsberövande sker en straffskärpning genom själva påföljdsvalet. När personen därefter på nytt begår brott och ska dömas till ytterligare ett fängelsestraff ska återfallet i första hand beaktas genom att villkorligt medgiven frihet från det förra straffet förklaras förverkad. Först om det inte finns någon villkorligt medgiven frihet att förverka, t.ex. därför att det tidigare fängelsestraffet varit så kort att någon villkorlig frigivning inte har skett, eller om den återstående strafftid som kan förklaras förverkad framstår som alltför kort, ska en skärpning av fängelsestraffet ske. I sådana fall ska återfallet leda till att ett längre fängelsestraff än vad straffvärdet motiverar döms ut.

När straffskärpning pga. återfall övervägs ska rätten, enligt 29 kap. 4 §, särskilt beakta vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten, samt om den tidigare och den nya

brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Uttrycket vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft markerar att behovet av straffskärpning gör sig särskilt gällande i samband med upprepade återfall. I vilka situationer upprepade återfall bör leda till straffskärpning påverkas också av huruvida de andra omständigheter som nämns i bestämmelsen är för handen. Ju allvarigare brottsligheten är, desto färre återfall behövs för att skärpa straffet. Motsvarande gäller om återfallet har skett snart efter det tidigare brottet; ju snabbare någon återfaller desto större anledning finns det att skärpa straffet för återfallet. I fråga om tiden mellan brotten bör brottslighet som ligger några år tillbaka i tiden normalt inte tillmätas betydelse. Om den tilltalade har verkställt en längre frihetsberövande påföljd och därefter begått ett nytt brott, bör tiden räknas från tidpunkten för frigivningen. Kravet på att den tidigare och den nya brottsligheten ska vara likartade bör enligt förarbetena inte ställas alltför högt. Med att brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig avses att straffvärdet för både den tidigare och den nya brottsligheten bör uppgå till åtminstone ett år. Hur stor straffskärpningen bör vara pga. återfallet är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, främst hur högt straffvärdet för den aktuella brottsligheten är, om det finns ett eller flera skäl för att skärpa straffet och hur tungt skälet eller skälen väger. (Prop. 2009/10:147 s. 45–46.)

Av 26 kap. 3 § brottsbalken följer att den som återfaller i mycket allvarlig brottslighet under vissa förutsättningar kan dömas till ett straff som överstiger straffmaximum för brottet eller brotten. Den som har dömts till fängelse i lägst två år och som därefter, sedan domen har vunnit laga kraft, begår ett brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, får dömas till fängelse på en tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på det nya brottet eller om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten.

8.2 En skärpt återfallsreglering

Regeringens förslag: Återfallsregleringen ändras så att återfall i brott ska beaktas vid straffmätningen i fler fall. Har den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott eller om det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet ska den tidigare brottsligheten beaktas vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorlig frigivning sker.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget. Åklagarmyndigheten framhåller att förslaget om en huvudregel för återfallsskärpning kommer att få en stor betydelse för den samlade straffmassan. En stor del av de personer som döms hör till en krets som regelbundet kan knytas till brott av varierande karaktär. Majoriteten av dessa har inte någon koppling till gängkriminalitet. Myndigheten efterfrågar ytterligare vägledning om hur stort påslag som ska göras pga. återfall, liksom om den närmare

avgränsningen av de fall där återfallsskärpning ska vara huvudregel. Även *Hovrätten för Västra Sverige, Södertälje tingsrätt, Brottförebyggande rådet (Brå)* och *Botkyrka kommun* lyfter fram att förslaget kommer att träffa brett utanför den kriminella miljön, då merparten av återfallsbrottsligheten begås utanför de kriminella nätverken. Mot bakgrund av den bristande träffsäkerheten i förhållande till de kriminella nätverken och de stora resurser förslaget kan antas medföra ifrågasätts om förslaget är tillräckligt motiverat och effektivt. Hovrätten för Västra Sverige anser sig mot den bakgrunden inte kunna tillstyrka förslaget. *Botkyrka kommun* anser att om fler personer ska straffas hårdare för återfall i brott måste flera instanser bli bättre på att erbjuda det stöd och skydd som individer som vill bryta med kriminella grupperingar behöver. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* är tveksamma till förslaget och anser att det vore önskvärt om det fanns ett tydligare underlag i fråga om dagens tillämpning.

Lunds tingsrätt avstyrker förslaget och framhåller att begreppen ”upprepade tillfällen” och ”särskilt allvarlig brottslighet” lämnar ett stort utrymme för olika tolkningar och varierande tillämpning. *Göteborgs tingsrätt* anser att en tydligare uppdelning skulle kunna göras mellan vad som är huvudregel och undantag. Enligt *Södertälje tingsrätt* bör de kraftiga straffskärpningar som eftersträvas framgå av lagtext om de ska få genomslag i praxis. Tingsrätten ifrågasätter också om strykningen av ordet ”särskilt” inte medför att bedömningen blir snävare än med dagens reglering.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av en skärpt återfallsreglering

Återfallets betydelse vid straffmätningen har ifrågasatts i doktrinen. Det kan dock konstateras att motsvarande regleringar om återfallsskärpningar finns i de flesta rättsordningar och passar väl in i brottsbalkens systematik (jämför även prop. 1987/88:120 s. 52). Återfallsregleringen i 29 kap. 4 § brottsbalken har tidigare ändrats i syfte att återfallet ska ges ett tillräckligt genomslag vid domstolarnas straffmätning, och en sådan skärpning torde också av flertalet uppfattas som en rimlig reaktion.

Personer som ingår i kriminella nätverk är ofta mycket brottsaktiva. Med denna livsstil följer inte sällan att den som lagförs och döms för sin brottslighet fortsätter att begå brott efter avtjänat straff. Kopplingar till ett nätverk där t.ex. organiserad brottslighet förekommer medför generellt en ökad risk för återfall i allvarlig brottslighet. Det är därför sannolikt att personer inom de kriminella nätverken som begår dessa typer av brott löper stor risk att återfalla i brott.

Någon statistik vad gäller hur frekvent personer som är aktiva i kriminella nätverk återfaller i brott finns inte att tillgå. Däremot framgår det av Brås officiella kriminalstatistik att risken för återfall ökar tydligt med tidigare brottsbelastning. Av den statistiken framgår att bland personer med minst 9 tidigare belastningar återföll över 90 procent i brott inom tre år efter en s.k. ingånghändelse under år 2014. Bland dem som hade 4–8 tidigare belastningar var återfallsandelen närmare 80 procent inom samma tidsintervall och för personer med 2–3 tidigare belastningar var den cirka 60 procent. För personer med endast en tidigare belastning var mot svarande siffra knappt 40 procent. Det kan alltså konstateras att

det finns ett starkt statistiskt samband mellan antalet tidigare lagföringar och risken för återfall.

Som framhålls av bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige, Södertälje tingsrätt, Brå* och *Åklagarmyndigheten* skulle en skärpning av återfallsregleringen träffa brett. Här kan dock konstateras att skälen för att överväga en ändring gör sig tydligt gällande även utanför kontexten med kriminella nätverk. Att samhällets reaktion mot den som gång på gång begår brott tydligt skärps torde vara av väsentlig betydelse för tilltron till påföljdssystemet i princip oavsett vilket sammanhang återfallet sker i. Samhället måste genom en skärpt reaktion vid återfall kunna markera att upprepad brottslighet är allvarligare än enstaka brott.

Straffskärpningsregeln i 29 kap. 4 § brottsbalken fick sin nuvarande utformning i samband med 2010 års straffmättningsreform (prop. 2009/10:147). Straffnivåutredningens bakomliggande förslag syftade till att dels ge tydligare vägledning om i vilka situationer straffet ska skärpas pga. återfall, dels utvidga förutsättningarna för sådan straffskärpning. Sistnämnda syfte uppfylldes genom att möjligheten att beakta tidigare brottslighet enligt förslaget inte längre skulle vara beroende av om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Regeringen ansåg med anledning av den då pågående Påföljdsutredningen inte att det var lämpligt att genomföra förslaget. Man ansåg dock att det var angeläget att regleringen om återfallens betydelse gavs ett tydligt genomslag i domstolarnas praxis, vilket inte bedömdes vara fallet (prop. 2009/10:147 s. 33). Regeringen föreslog därför vissa förtydliganden i syfte att öka användningen av straffskärpningsmöjligheterna och öka enhetligheten i praxis. Bl.a. kompletterades lagtexten med att tidigare brottslighet ska beaktas ”i skärpande riktning”. Samtidigt togs det bort att beaktandet skulle ske ”i skälig utsträckning”.

De förtydliganden som gjordes i och med 2010 års lagändring syftade till att öka användningen av straffskärpningsmöjligheten och öka enhetligheten i praxis. Det är, som också Straffnivåutredningen konstaterade 2008, mycket svårt att uppskatta i vilken utsträckning återfallsskärpning med stöd av 29 kap. 4 § brottsbalken i praktiken sker (SOU 3008:85 *Straff i proportion till brottets allvar*, s. 307). De förtydliganden som gjordes av bestämmelsen om återfallsskärpning 2010 synes dock inte ha fått mer än en marginell effekt på tillämpningen av bestämmelsen. Det verkar fortfarande vara så att bestämmelsen tillämpas återhållsamt (jfr NJA 2012 s. 79, där Högsta domstolen konstaterade att uttalandena om återfallens betydelse vid straffmätningen i förarbetena till 1989 års reform i huvudsak fortfarande gäller även efter 2010 års reform).

Det är av stor vikt att personer som återfaller i brott möts av ändamålsenliga och trovärdiga åtgärder. Mot bakgrund av den redovisade återfallsfrekvensen, den negativa samhällspåverkan av upprepad brottslighet, inte minst inom ramen för kriminella nätverk, tillsammans med det bristande genomslaget av skärpningen år 2010 synes ha fått i praktiken, finns det anledning att överväga en skärpning av återfallsregleringen, för att ge återfall en större betydelse vid straffmätningen.

Återfall bör i vissa fall beaktas vid straffmätningen oberoende av om villkorligt medgiven frihet förverkas

Det finns skäl att hålla isär sådan återfallsskärpning som kan ske inom ramen för påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, s.k. utebliven privilegiering, från sådan återfallsskärpning som får genomslag vid straffmätningen.

Skälen för att behandla situationerna olika gör sig särskilt starkt gällande i fråga om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Sådant förverkande kan i huvudsak ses som en uppskjuten reaktion på den tidigare brottsligheten. Mot den bakgrunden kan beaktande av återfall genom förverkande i många fall inte ses som en tillräcklig reaktion på återfall i brott. Det kan också argumenteras för att den som avhållit sig från att begå brott under prövotiden rimligen borde få dra fördel av detta jämfört med den som återfaller i brott inom prövotiden, vilket dagens reglering i vissa fall inte ger utrymme för. Enligt regeringens bedömning bör återfallsskärpning vid straffmätningen därför i vissa fall kunna ske oavsett om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker.

Delvis motsvarande argument gör sig gällande i fråga om beaktande av återfall vid påföljdsvalet. Vid sådana mer kvalificerade återfallssituationer där det är angeläget att återfallet får genomslag i straffmätningen har den tilltalade dock som regel redan dömts till fängelse vid åtminstone ett tillfälle, antingen pga. sina tidigare återfall eller med hänsyn till den tidigare brottslighetens straffvärde. I dessa fall leder således inte återfallet till ett strängare påföljdsval. Påföljdsvalet utgör följaktligen inte ett skäl att avstå från återfallsskärpning enligt den nuvarande ordningen. Det finns alltså inte skäl att särreglera denna situation på motsvarande sätt.

Regeringen bedömer alltså – i likhet med utredningen – att utgångspunkten vid utformningen av en ändrad reglering bör vara att straffskärpning pga. att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott i högre utsträckning ska ske oberoende av om villkorligt medgiven frihet förverkas.

Närmare om utformningen av regleringen

Frågan är då i vilka fall straffskärpning bör ske pga. återfall oberoende av om villkorligt medgiven frihet förverkas. Återfallsskärpning vid straffmätningen bör, med beaktande av principerna om proportionalitet och ekvivalens, avse de situationer där skärpta straff framstår som särskilt angelägna. Det är inte ovanligt att den som gör sig skyldig till mindre allvarlig brottslighet, som t.ex. enklare förmögenhetsbrott, återfaller i sådan brottslighet någon eller ett par gånger. Sådana fall bör behandlas på samma sätt som i dag. För dessa situationer finns det alltså inte anledning att ändra den nuvarande regleringen. Om någon fortsätter att återfalla i brott efter att vid upprepade tillfällen ha lagförts för brott bör dock straffet skäras utöver brottets straffvärde oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker. Det kan t.ex. handla om att någon systematiskt begår en viss typ av brottslighet. I ett sådant fall har den tilltalade troligtvis redan dömts till fängelse vid minst ett tillfälle tidigare eftersom den upptrappning av ingripandenivån som kan ske inom ramen för förverkande av villkorligt medgiven frihet har passerats. I dessa fall bör huvudregeln vara att den uteblivna privilegiering som ett förverkande

av villkorligt medgiven frihet innebär inte längre utgör ett relevant skäl att avstå från att beakta återfallet vid straffmätningen.

En annan situation där återfallet regelmässigt bör beaktas vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker är när den tilltalade tidigare har dömts för ett allvarligt brott och därefter åter gör sig skyldig till allvarlig brottslighet. Om det första brottet har ett straffvärde motsvarande fängelse i ett år eller mer sker vanligen ingen privilegiering vid påföljdsvalet, utan den tilltalade döms till fängelse även om han eller hon tidigare är ostraffad. Beroende på straffets längd löper prøvotid för villkorligt medgiven frihet under minst ett år. Återfaller den tilltalade i brott under denna tid kan den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad. Om även det nya brottet har ett straffvärde som motsvarar minst ett års fängelse måste emellertid återfallet anses vara så allvarligt att det finns ett behov av att också beakta återfallet vid straffmätningen, även om det inte är fråga om upprepade återfall. Det kan t.ex. handla om en person som relativt kort tid efter frigivning återfaller i grova våldsbrott eller återupptar verksamhet som innefattar organiserad vinningsbrottslighet.

Regeringen anser alltså, i likhet med utredningen, att återfall i brott ska beaktas vid straffmätningen, oberoende av om villkorligt medgiven frihet förverkas eller inte, om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen har gjort sig skyldig till brott eller det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet. Upprepad och allvarlig brottslighet är som redogörs för ovan ett allvarligt problem inom ramen för kriminella nätverk. Att kvalificerade återfallssituationer urskiljs och ges en skarp reaktion – är dock motiverat även utanför det sammanhanget. För att regleringen ska bli tydlig och lättillämpad anser regeringen, i linje med vad *Göteborgs tingsrätt* framför, att den nya bestämmelsen om hur man ska se på återfall i utpekade kvalificerade återfallssituationer bör placeras i ett nytt andra stycke i 29 kap. 4 § brottsbalken.

Vid bedömningen av återfallsskärpningen ska – liksom tidigare – särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig. För att inte riskera en insnävning av rättens utrymme vid den bedömning som ska göras anser regeringen, i likhet med *Södertälje tingsrätt*, att ordet särskilt bör kvarstå i lagtexten. Hur stor straffskärpningen bör vara får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, främst hur högt straffvärdet för den aktuella brottsligheten är, om det finns ett eller flera skäl för att skärpa straffet och hur tungt skälet eller skälen väger. Det är inte möjligt att i detalj ange hur mycket straffet i det enskilda fallet bör skärpas. Vilket påslag som ska göras bör därför inte heller regleras närmare i lagtexten. Generellt bör straffskärpningen dock i många fall bli procentuellt sett högre vid låga straffnivåer än vid höga straffnivåer. Det är t.ex. inte orimligt att straffet för den som har gjort sig skyldig till ett brott med ett straffvärde motsvarande fängelse i en månad skärps till fängelse i två månader om den tilltalade vid flera tillfällen har dömts för likartad brottslighet. Att döma ut ett straff som är dubbelt så långt som brottets straffvärde bör däremot inte bli aktuellt när det gäller mer allvarlig brottslighet. (jfr t.ex. Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott, 2021, JUNO, s. 256). Har brottet ett straffvärde som

motsvarar fängelse i ett år eller mer bör det sällan komma i fråga att skärpa straffet med mer än en fjärdedel pga. återfall i brott.

Beträffande den särskilda frågan om hur stor återfallsskärpningen bör vara i de fall då den föreslagna bestämmelsen är tillämplig får bedömningen göras med tillämpning av de generella kriterier som redovisas ovan men med beaktande av att förslaget tar sikte på allvarligare fall där det är särskilt angeläget att återfallet får genomslag vid straffmätningen. I de kvalificerade situationer som pekas ut kommer i vart fall en, och inte sällan flera, av skälen för att skärpa straffet att väga tungt och det bör i många fall finnas utrymme att ge återfallet ett särskilt tydligt genomslag. Den tidigare brottslighetens omfattning och den tidigare och nya brottslighetens allvar kommer i regel framför allt att få betydelse genom att dessa omständigheter enligt förslaget kan göra att återfallet anses så kvalificerat att den tidigare brottsligheten ska beaktas vid straffmätningen oavsett om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker. Omständigheterna bör dock också kunna få viss betydelse för storleken på det påslag som görs i straffmätningen till följd av återfallet. Liksom vid övriga återfallssituationer bör rätten vid straffmätningen även ta särskild hänsyn till den tid som förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Med de tydliga utpekanden i lagtexten av vilka situationer som ska anses särskilt kvalificerade och det stöd för tillämpningen som ges här och i författningskommentaren får domstolarna en tydlig vägledning för hur återfallssituationer bör hanteras. Någon sådan risk för att förslaget skulle skapa en osäker och varierande tillämpning som *Lunds tingsrätt* framhåller bedömer regeringen alltså inte finns.

En återfallsskärpning som innebär att återfallet ska beaktas vid straffmätningen för det nya brottet oberoende av om villkorligt medgiven frihet förklarar förverkad kan medföra att den totala reaktionen på brottet, dvs. straffet tillsammans med ett eventuellt förverkande av villkorligt medgiven frihet, blir betydligt strängare än vad som motsvarar det nya brottets straffvärde. Detta kan vara motiverat om den tidigare och nya brottsligheten tillsammans har sådan omfattning eller är så allvarlig att en straffmätning utifrån straffvärdet för det enskilda brottet ter sig otillräcklig när brottet betraktas i sitt sammanhang. Så kan exempelvis vara fallet när en tilltalad genom att återfalla i brott visat likgiltighet inför de konsekvenser som hans eller hennes brottslighet medför.

Det ankommer dock på rätten att i varje enskilt fall göra en bedömning av vad som är en rimlig samlad reaktion på brottsligheten med utgångspunkt från de principer som påföljdssystemet vilar på. Grundläggande principer om proportionalitet bör alltså beaktas även vid tillämpningen av 29 kap. 4 § brottsbalken. Utgångspunkten bör dock vara att återfallsskärpning ska ske vid upprepade återfall eller vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet, oavsett om villkorligt medgiven frihet förklarar förverkad. Förverkandet av villkorligt medgiven frihet ska därvid ses främst som en uppskjuten reaktion på den tidigare brottsligheten. Först om det uppstår en uppenbar obalans mellan den sammantagna reaktionen och den nya brottslighetens allvar finns det skäl att avstå från att skärpa straffet eller att skärpa det i mindre utsträckning än vad som annars skulle varit aktuellt.

9 Häktning

9.1 Nuvarande reglering

9.1.1 Häktning och den enskildes fri- och rättigheter

I den brottsbekämpande verksamheten är tillgången till straffprocessuella tvångsmedel, såsom häktning, av stor betydelse. En viktig funktion med häktning är att säkra den bevisning som behövs för att väcka åtal. Behov av häktning uppkommer som regel på ett tidigt stadium i förundersökningen, när utredningen inte kommit så långt att tillräcklig bevisning rörande den misstänktes skuld har säkrats. Andra syften med häktning är att förhindra fortsatt brottslighet eller att säkra rättegångens genomförande genom att förhindra att den misstänkte avviker.

Ett frihetsberövande innebär samtidigt ett intrång i den enskildes fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Denna fri- och rättighet får dock enligt 2 kap. 20 § begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 21 §). Denna s.k. proportionalitetsprincip innebär att varje begränsning som anses nödvändig, och som i övrigt uppfyller grundlagskraven för att vara tillåten, måste utformas på ett sådant sätt att den innebär ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter.

I Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag, anges att ingen får berövas sin frihet utom i vissa särskilt angivna fall (artikel 5.1). Frihetsberövande får bl.a. ske i den ordning som lagen föreskriver om någon är arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå brott eller att undkomma efter att ha gjort det.

FN:s barnkonvention, som även den gäller som svensk lag, reglerar bl.a. unga lagöverträdarens rättigheter. Enligt barnkonventionen ska det bl.a. säkerställas att gripande, anhållande, häktning eller andra former av frihetsberövanden får användas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid samt att varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder (artikel 37 b och c).

9.1.2 Generella förutsättningar för häktning

Enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken förutsätts för häktning att någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott. För häktning enligt huvudregeln krävs att det för brottet är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, dvs. fängelse i ett år eller mer ska ingå i brottets straffskala. Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får häktning dock inte ske (24 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken). För att häktning ska få ske krävs också att det – med hänsyn till

brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet – finns risk för att den misstänkte avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara), genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). Risken för flykt, kollusion eller recidiv ska vara konkret och ska i det enskilda fallet framstå som beaktansvärd – något som man på allvar kan räkna med. Häktning får ske endast om skälen för häktning uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Sedan den 1 juli 2021 gäller en tidsgräns för hur länge en häktning får pågå innan åtal har väckts på nio månader för vuxna misstänkta (24 kap. 4 a § rättegångsbalken). Motsvarande tidsgräns för misstänkta som inte har fyllt arton år är tre månader (23 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tidsgränsen i respektive lagrum får överskridas. Reglerna infördes delvis mot bakgrund av att det riktats kritik mot Sverige från bl.a. FN:s kommitté mot tortyr (CAT) för att det inte fanns en gräns för hur lång häktningstiden får vara. En utgångspunkt för den nya regleringen var dock samtidigt att de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utreda brott inte får försämrats.

9.1.3 Särskilt om presumtionsregeln

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år finns det en presumtion för häktning, som anger att häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Grunden för bestämmelsen är att risk för flykt, kollusion eller recidiv som regel finns vid allvarlig brottslighet. För att undvika häktning måste det därför finnas omständigheter som visar att det är uppenbart att det saknas skäl till häktning. En prövning av häktningsskälerna måste dock alltid göras i det enskilda fallet även i de fall presumtionsregeln är aktuell (jfr NJA 1985 s. 868 och NJA 2019 s. 741).

Presumtionsregeln kan ses i huvudsak som en praktisk handlingsregel för domstolarna, som kan utgå från att det finns häktningsskäl om inte utredningen i det enskilda fallet visar på motsatsen. Är det uppenbart att det inte finns något särskilt häktningsskäl, t.ex. pga. att den misstänkte är intagen i kriminalvårdsanstalt eller svårt sjuk, ska häktning inte ske. En proportionalitetsbedömning ska göras även vid tillämpning av presumtionsregeln.

Presumtionsregeln är inte tillämplig i fråga om försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott som vid fullbordan hade omfattats av regeln.

Häktes- och restriktionsutredningen gjorde i sitt betänkande Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52) bedömningen att presumtionsregeln skapar osäkerhet och tillämpningsproblem. Regeln bedömdes innebära dels att proportionalitetsprincipen riskerar att bli åsidosatt, dels att häktning kan komma att ske även om ingen av de särskilda häktningsskälerna är tillämpliga. Utredningen föreslog därför att regeln skulle tas bort.

Regeringen gjorde dock bedömningen att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet borde finnas kvar och uttalade att den har funnits sedan rättegångsbalkens tillkomst och utgör en väl etablerad ordning. Regeringen framhöll att presumptionsregelns tillämpning knappast synes ha medfört några problem från rättssäkerhetssynpunkt. Vid sådan allvarlig brottslighet som träffas finns det i regel fara för flykt, kollusion eller fortsatt brottslighet och en prövning av häktningsskäl och proportionalitet måste därtill alltid göras i det enskilda fallet. Som skäl för att behålla regleringen lyfte regeringen även fram de senaste årens brottsutveckling med ett ökat antal fall av dödligt våld där skjutvapen har använts, särskilt i samband med konflikter i kriminella kretsar, samt ökad illegal användning av handgranater och andra explosiva varor. (Prop. 2019/20:129 Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering s. 47–48.)

9.1.4 Unga lagöverträdare och häktning

Om det med hänsyn till den misstänktes ålder kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § rättegångsbalken). Enligt 23 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare gäller dessutom att den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl för det. Det innebär att häktning av ungdomar får ske endast i undantagsfall (se prop. 1964:10 med förslag till lag om införande av brottsbalken m. m, s. 163).

I Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2006:3) anges bl.a. följande. Bedömningen av om det finns synnerliga skäl ska göras utifrån en samlad bedömning av samtliga omständigheter. Vid bedömningen av synnerliga skäl ska främst den misstänktes ålder och brottslighetens allvar beaktas. Även styrkan i de särskilda häktningsskälen är en viktig faktor. Andra omständigheter, särskilt brottets karaktär, har också viss betydelse vid prövningen av synnerliga skäl. Presumptionsregeln i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken är i och för sig tillämplig även på unga misstänkta. Bestämmelsen kan dock inte tillämpas enligt sin ordalydelse när det gäller denna kategori misstänkta eftersom bestämmelserna om ungdomsreduktion och kravet på synnerliga skäl också ska tillämpas.

Det finns inte någon särreglering om häktning som särskilt tar sikte på lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år.

9.2 En utvidgad presumtion för häktning

Regeringens förslag: Presumtionen för häktning utvidgas. Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år och sex månader ska häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Brottsoffermyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndig-*

heten, Botkyrka kommun och Göteborgs kommun, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Polismyndigheten anför att häktning är ett viktigt straffprocessuellt tvångsmedel för att bedriva effektiva och framgångsrika förundersökningar generellt och detta särskilt när det är fråga om förundersökningar mot personer i kriminella nätverk. Polismyndigheten ser vidare att häktning bör kunna beslutas i större utsträckning än i dag, bl.a. i återfallssituationer, och efterlyser en bredare översyn av häktningsgrunderna. Åklagarmyndigheten anser att ett år och sex månader är en rimlig avvägning i förhållande till både den misstänktes och utredande myndigheters perspektiv och framhåller att en sådan ändring innebär att presumtionsregeln alltjämt endast kommer att kunna tillämpas vid allvarlig brottslighet. Myndigheten ställer sig positiv till den generella utformningen av förslaget.

Flera andra remissinstanser – *Hovrätten för Västra Sverige*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Domareförbund* – avstyrker förslaget. Flera av de remissinstanser som motsätter sig förslaget framhåller att en utvidgad häktningspresumtion kommer att ha en betydligt bredare träffbild än brott i kriminella nätverk. Personer som begår allvarliga brott inom ramen för kriminella nätverk häktas i stor utsträckning redan i dag, varför det enligt dessa instanser inte finns ett tydligt behov i förhållande till problembilden. Justitiekanslern framhåller också att grov misshandel och rån, som är brottstyper som träffas av ändringen, regelmässigt leder till häktning även med dagens regelverk. Enligt Hovrätten för Västra Sverige kan det vidare inte uteslutas att förslaget leder till att domstolarna i större utsträckning än i dag kommer att anse att det är uppenbart att skäl för häktning saknas. Även *Södertälje tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* ifrågasätter träffsäkerheten i och behovet av förslaget. Lunds universitet anser bl.a. att förslaget strider mot proportionalitetsprincipen.

Hovrätten för Västra Sverige och *JO* framhåller den internationella kritik Sverige har fått för långa häktningstider och de nyligen införda reglerna om tidsgränser för häktning och domstolsprövning av restriktioner och anför att den nu föreslagna utvidgningen av häktningspresumtionen går emot syftet med dessa ändringar. *Barnombudsmannen* och *Åklagarmyndigheten* önskar ytterligare belysning av vilka konsekvenser det nya förslaget kan få för frihetsberövanden av misstänkta under 18 år. Barnombudsmannen understryker att häktning är en mycket ingripande åtgärd för ett barn. För att uppnå en snabbare reaktion på den brottsliga gärningen föreslår *Sveriges Domareförbund* att det i stället skulle kunna införas en presumtion för att den som döms till ett fängelsestraff på ett år eller mer ska vara häktad till dess domen fått laga kraft.

Skälen för regeringens förslag

Det finns skäl att utvidga häktningspresumtionen

För att de brottsbekämpande myndigheterna effektivt ska kunna utreda brott i kriminella nätverk finns det ett behov av att i fler fall än vad som nu är möjligt kunna häkta kriminella personer i nära anslutning till att brotten har begåtts. Det kan gälla vid allvarliga brott såsom rån, grov

misshandel och grov utpressning. Detta är brott som är vanligt förekommande i kriminella nätverk, men där dagens straffskalor inte innebär att häktningspresumtionen blir tillämplig.

Ett sätt att åstadkomma en utvidgad möjlighet till häktning vid brott i kriminella nätverk skulle kunna vara att införa en särskild häktningsbestämmelse som specifikt tar sikte på detta. Regeringen bedömer dock inte att det är en lämplig ordning. Till en början kan konstateras att de befintliga skälen för häktning är väl anpassade för att bedöma även de risker som ofta finns i förhållande till brottsmisstänkta personer med koppling till kriminella nätverk, vilket innebär att behovet av en särreglering är begränsat. Det finns inte heller någon definition av begreppet kriminella nätverk och i det enskilda fallet skulle det kunna vara förenat med betydande svårigheter att redan i samband med prövningen av ett häktningsyrkande presentera omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att en gärning begåtts av en person verksam inom ett kriminellt nätverk. I stället bör övervägandena, i linje med de allmänna utgångspunkterna i avsnitt 4.4, ta sikte på behovet av en generell utvidgning av möjligheterna till häktning. Vid dessa överväganden måste beaktas att en utvidgning av möjligheterna till häktning i relativt stor utsträckning även, som många remissinstanser påpekar, träffar personer som begår allvarliga brott utan koppling till kriminella nätverk.

Det ligger här närmast till hands att överväga en utvidgning av häktningspresumtionen. Grov våldsbrottslighet och annan allvarlig brottslighet – såväl i som utanför kriminella nätverk – träffas ofta av presumtionsregeln om häktning. Presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet har funnits sedan rättegångsbalkens tillkomst. Som konstaterats i tidigare förarbeten utgör den en väl etablerad ordning som en praktisk handlingsregel för domstolarna (jfr prop. 1986/87:112 om anhållande och häktning, m.m. s. 33–34. och prop. 2019/20:129 s. 47–48). Sedan införandet av presumtionen har det dock skett en utveckling såväl i fråga om allvarliga hot- och våldsbrott och synen på sådan brottslighet som lagreglerade straffnivåer.

I sistnämnda förarbeten framhåller regeringen bl.a. de senaste årens brottsutveckling – med en ökning av bl.a. dödligt skjutvapenvåld och sprängningar – som tillkommande skäl för att behålla presumtionsregeln. Brottsutvecklingen kan i viss mån även anföras som argument också för en utvidgning av häktningspresumtionen, inte minst då mer kvalificerad brottslighet ställer nya krav på brottsbekämpande myndigheter. Vidare har en strängare syn på brott som riktar sig mot någons liv, hälsa eller trygghet till person kommit till uttryck i senare års lagstiftning. Som exempel kan nämnas skärpningen av straffen för en rad allvarliga våldsbrott, som grov misshandel, grovt rån, grov utpressning och grovt olaga hot som trädde i kraft den 1 juli 2017 och skärpningen av straffet för mord den 1 januari 2020. Också förslagen på straffskärpningar i den här lagrådsremissen kan anses visa på en strängare syn på sådan allvarlig brottslighet.

Även de straffnivåer som används i straffskalorna har i viss utsträckning ändrats. Traditionellt har i svenska straffbestämmelser, förutom böter och allmänt fängelseminimum, använts straffminimum på fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Under senare år har det dock gjorts avsteg från dessa traditionellt använda straffnivåer och även använts andra straffminimum för att på ett mer nyanserat sätt kunna ange

hur allvarlig en brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brott. Vid införandet av presumptionsregeln användes t.ex. inte straffnivån ett år och sex månader, medan detta i dag är minimistraffet för grov misshandel och grov utpressning. I avsnitt 5.3 föreslås att minimistraffet för rån ska höjas till fängelse i ett år och sex månader och att minimistraffet för grov utpressning ska höjas från denna nivå till två år. Den 1 augusti 2022 höjdes även minimistraffet för grovt sexuellt övergrepp mot barn från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader (prop. 2021/22:231). Detta är således i dag en etablerad straffnivå, som i framtiden kan komma att användas även för annan allvarlig brottslighet.

Som några remissinstanser tar upp häktas en relativ stor andel av dem som misstänks för exempelvis rån eller grov misshandel och som inte är underåriga sannolikt redan med den nuvarande regleringen. Brotten är till sin natur sådana att det ofta kan antas att det i vart fall finns en betydande kollusionsfara om den misstänkte förnekar brott. Detsamma kan tänkas gälla för andra brott som – i den nuvarande lagstiftningen eller efter framtida överväganden – bedöms som allvarliga i motsvarande mån. Om en häktningpresumtion gäller vid misstanke om sådan allvarlig brottslighet skulle dock utredningsarbetet hos polis och åklagare underlättas. Risken för att den misstänkte skaffar undan bevisning eller förmår målsäganden att ta tillbaka sin anmälan minskar. Därmed undanröjs risken för att den dömde fortsätter sin brottsliga verksamhet i avvaktan på verkställighet eller att den dömde avviker och håller sig undan lagföring och straff. I annat fall kan lagföringen komma att dröja, särskilt med beaktande av att handläggningstiderna i brottmål där den tilltalade inte är frihetsberövad är betydligt längre än om det förekommer ett frihetsberövande i målet.

Ett frihetsberövande innebär naturligtvis, vilket bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* framhåller, ett stort intrång i dennes enskildes fri- och rättigheter. Det är en grundläggande princip att var och en ska betraktas som oskyldig fram till dess en domstol fastställt straffrättsligt ansvar. Häktning får därför inte användas som en reaktion på den brottsliga gärningen som sådan utan måste kunna motiveras utifrån de skäl som ligger till grund för tvångsmedlet. Dagens häktningpresumtion innebär dock en proportionerlig och vedertagen inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter. I fråga om en utvidgning av presumtionen konstaterar regeringen att, även om häktning i sig inte innebär en reaktion på den brottsliga gärningen, hänger grunderna för en presumtion för häktning samman med brottslighetens allvar eftersom de särskilda häktningsskäl vid allvarlig brottslighet i allmänhet är starkare än vid mindre allvarlig brottslighet. Mot bakgrund av vad som redogjorts för här i fråga om brottsutvecklingen, en strängare syn på viss allvarlig brottslighet och de förändringar som skett i fråga om reglerade straffnivåer anser regeringen således att det finns såväl utrymme som skäl att utvidga häktningpresumtionen, och att detta framstår som en proportionerlig åtgärd. Även det starka intresse som finns av att på ett effektivt sätt kunna bekämpa och utreda allvarlig brottslighet talar för en sådan lösning

Som *Hovrätten för Västra Sverige* och *JO* framhåller infördes nyligen regler om tidsgränser för häktning. En utvidgning av häktningpresumtionen syftar till att domstolen i något fler fall av allvarlig brottslighet ska kunna utgå från att det finns häktningsskäl om inte

utredningen i det enskilda fallet visar att skäl för häktning saknas. Förslaget kan alltså leda till fler häktade för vissa brott men medför inte att misstänkta är häktade längre eller att tidsgränserna aktualiseras i större utsträckning. Någon sådan motsättning mellan syftena med reglerna om tidsgränser respektive förslaget om en utvidgad häktningspresumtion som nämnda remissinstanser tar upp, bedömer regeringen alltså inte finns.

Presumtionsregeln bör tillämpas på brott med minimistraff från ett år och sex månader

En utvidgning av presumtionen för häktning kan, som utredningen föreslår, åstadkommas genom att gränsen för när regeln ska tillämpas sänks så att den blir gällande när minimistraffet är fängelse i ett år och sex månader. Denna straffnivå fanns inte vid presumtionsregelns införande. En utveckling där denna straffnivå införts som minimistraff för flera brott i brottsbalken gör det relevant att bedöma om denna nivå är ändamålsenlig även i förhållande till häktningspresumtionen.

En utvidgning av presumtionen till att gälla vid ministraff på ett år och sex månader träffar, utifrån de förslag som läggs fram här, bl.a. personer misstänkta för grov misshandel, rån och grov utpressning. Det är brott som är vanligt förekommande i kriminella nätverk, och där det finns fördelar ur brottsbekämpningshänseende att möjligheterna till häktning blir tydligare. Brotten är vanligt förekommande även utanför kriminella nätverk. Även i dessa sammanhang är det dock fråga om sådan allvarlig brottslighet att det är rimligt att anta att skäl för häktning som regel finns. Då straffskalor är något som behöver övervägas och kan förändras över tid bör detta dock inte vara styrande för bedömningen. Det avgörande är i stället att ett straffminimum om ett år och sex månader visar att brottsligheten är så allvarlig att det är motiverat att anta att det finns flykt-, kollusion- eller recidivfara eller, med andra ord, att presumera att häktningsskäl finns.

Regeringen anser – vilket även *Åklagarmyndigheten* gör – att ett år och sex månader är en rimlig avvägning i förhållande till både den misstänktes och utredande myndigheters perspektiv. En sådan ändring innebär att presumtionsregeln alltså endast kommer att kunna tillämpas vid allvarlig brottslighet. Med hänsyn till den strängare syn på brott som riktar sig mot någons liv, hälsa eller trygghet till person vilken har kommit till uttryck i senare års lagstiftning bedöms en sådan utvidgning av presumtionsregeln vara acceptabel vid en proportionalitetsbedömning i förhållande till det intrång och men i övrigt som häktningen innebär för den misstänkte. Den föreslagna ändringen av presumtionsregeln kan därmed konstateras vara i överensstämmelse med fri- och rättighetsregleringen i regeringsformen och Europakonventionen. En sänkt gräns för presumtionsregeln till ett år och sex månader leder också till utökade möjligheter att lagföra gärningspersoner för allvarliga brott, såväl i förhållande till brott begångna inom ett kriminellt nätverk som annan sådan allvarlig brottslighet.

Häktningspresumtionen är lagreglerad och ordningen väl etablerad i praxis. En utvidgning av häktningspresumtionen till att gälla brott med fängelseminimum på ett år och sex månader kan således inte antas leda till någon tillkommande osäkerhet i tillämpningen. Regeringen bedömer mot

denna bakgrund, till skillnad från vad *Hovrätten för Västra Sverige* för fram, inte att en utvidgning riskerar att medföra att domstolarna i större utsträckning än i dag kommer att anse att det är uppenbart att skäl för häktning saknas, men vill i sammanhanget framhålla att det är angeläget att en prövning av häktningsskäl alltid görs i det enskilda fallet även om presumptionsregeln är tillämplig (jfr NJA 2019 s. 741 punkt 14).

Barnombudsmannen och *Åklagarmyndigheten* lyfter särskilt fram frågan om vilka konsekvenser en utvidgning av presumptionen från att gälla brott med minimistraff på två år till brott med minimistraff på ett år och sex månader kan få för misstänkta under 18 år. Häktning är en mycket ingripande åtgärd för ett barn och som redogörs för ovan finns därför särskilda bestämmelser om att den som är under 18 år får häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas och det dessutom finns synnerliga skäl för häktning. Här kan även nämnas det skydd som barnkonventionen ger i detta avseende. Någon ändring av dessa regler föreslås inte. Regeringen bedömer alltså att det föreslagna regelverket kommer att innebära en ändamålsenlig och väl avvägd tillämpning även i förhållande till unga.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen alltså, i likhet med utredningen, att presumptionen för häktning bör utvidgas. Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader bör häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Mot bakgrund av det ställningstagandet finner regeringen inte skäl att – som *Sveriges Domareförbund* föreslår – överväga en presumption för att den som döms till ett fängelsestraff på ett år eller mer ska vara häktad till dess domen vinner laga kraft. Det finns heller inte skäl att i nuläget göra en bredare översyn av häktningsgrunderna, i enlighet med *Polismyndighetens* önskemål om detta.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kriminalvården* skulle gärna se ett något senare datum för ikraftträdande. I övrigt yttrar sig remissinstanserna inte i dessa delar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. För att viss tid ska finnas för myndigheternas praktiska anpassning och planering föreslår regeringen att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

För processrättslig lagstiftning gäller allmänt att nya bestämmelser ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på

varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Någon annan ordning bör enligt regeringens mening inte gälla för den föreslagna ändringen av häktningspresumtionen i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Därmed finns det inte behov av några övergångsbestämmelser i den delen.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att det inte får dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. Principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP). Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits. Regeringen bedömer inte att någon annan övergångsbestämmelse än regleringen i 5 § BrP är nödvändig såvitt avser förslagen till ändringar i brottsbalken och narkotikastrafflagen (1968:64). Några särskilda övergångsbestämmelser behövs alltså inte heller i förhållande till ändringarna av straffbestämmelser.

11 Konsekvenser

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att leda till kostnadsökningar för staten. De ökade kostnaderna kommer främst att belasta Kriminalvården. Kostnadsökningarna för Kriminalvården kan beräknas till sammanlagt cirka 800 miljoner kronor per år. I den riksdagsbeslutade budgeten för 2022 har medel tillförts för att täcka dessa kostnader. För rättsväsendets övriga myndigheter bedöms kostnaderna inte vara större än att de kan hanteras inom befintliga anslag.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen beräknar kostnadsökningarna för Kriminalvården till cirka 600 miljoner kronor per år.

Remissinstanserna: *Kriminalvården* framhåller att myndigheten redan i dag står inför stora utmaningar med beläggningar på anstalter. En sådan ökning av fängelsestid som förslagen om straffskärpningar kommer att medföra innebär både finansieringsbehov och praktiska utmaningar. Kostnaderna kan antas överstiga utredningens beräkningar, bl.a. eftersom effekterna av en slopad ungdomsreduktion inte beaktats samt vårdbyggnads-kostnaden ofta är högre för klienter med kopplingar till kriminella nätverk. *Brottsförebyggande rådet (Brå)* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* lyfter fram riskerna i förhållande till återfallsförebyggande arbete och arbetsmiljö om belastningen på Kriminalvården blir för hög. *SEKO* tillägger att ökad beläggning i stor utsträckning påverkar Kriminalvårdens personal, och att resurser måste satsas där.

Statens institutionsstyrelse (SiS) gör bedömningen att förslagen kan antas medföra en ökning av verkställighetstiden för ungdomar som döms

till slutet ungdomsvård, och därmed ökade kostnader för SiS. Myndigheten anser att en kostnadsberäkning bör kunna göras, men är medveten om att en sådan beräkning skulle innefatta flera osäkerhetsfaktorer. *Botkyrka kommun* framhåller att tydligare ingripanden för ungdomar i form av bl.a. ungdomsövervakning och längre slutet ungdomsvård innebär en ökad belastning på såväl SiS som kommunerna och socialtjänsten. Kommunen framhåller att förslagen troligen kommer att leda till att fler personer vill bryta en kriminell livsstil och att det då blir än viktigare att resursstarka kommuner och andra berörda aktörer får förutsättningar att erbjuda stöd och skydd. Även *Stockholms kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att det kommer att behövas resurser för kommunala insatser, men ser samtidigt positivt på detta då det ger kommunen en chans att erbjuda individanpassade insatser. SKR anser att socialtjänsten bör få extra medel under en övergångsperiod för att inte förutsättningar att bedriva förebyggande arbete riktat mot barn och unga ska påverkas.

Flera remissinstanser lyfter fram att förslagen kommer innebära en ökad belastning även på övriga myndigheter inom rättsväsendet. *Polismyndigheten* anser att det i nuläget inte är möjligt att närmare bedöma vilka konsekvenser förslagen kommer att få. Om det visar sig att de medför betydande ekonomiska konsekvenser kan myndigheten behöva lyfta behovet av finansiering framöver. *Domstolsverket* befarar att förslagen, samlade och satta i sitt sammanhang, kan komma att leda till kostnadsökningar för domstolarna som inte kan hanteras inom givna anslagsramar och kommer löpande följa brottmålsutvecklingen. Flera domstolar, bl.a. *Attunda tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt* och *Hovrätten för Västra Sverige*, pekar på att målens komplexitet och tidsåtgång kan komma att öka, liksom antalet frihetsberövade mål. *Åklagarmyndigheten* bedömer att förslagen sammantagna kommer att leda till stora kostnadsökningar för myndigheten, bl.a. till följd av fler ärenden med frihetsberövade, längre förhandlingar och ytterligare utredningsåtgärder, i synnerhet kopplade till den föreslagna straffskärpningsgrunden avseende konflikter i kriminell miljö. Myndigheten bedömer inte att kostnadsökningarna kan hanteras inom befintliga ramar. *Fackförbundet ST* bedömer att ökade lagföringar och längre förhandlingstider samlat kommer att innebära höga kostnader för rättsväsendet och ifrågasätter bedömningen att Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna inte skulle behöva riktade ekonomiska tillskott. *Rättsmedicinalverket* anför att det kan behövas resurser för att ta hand om en ökad ärendetillströmning och *Lunds tingsrätt* framhåller att även Nationellt forensiskt centrum kommer att belastas till följd av förslagen.

Skälen för regeringens bedömning

Kostnader för Kriminalvården

I denna lagrådsremiss lämnas förslag om straffskärpningar för flera brott som är vanliga i kriminella nätverk, kvalifikationsgrunder för brottet allmänfarlig ödeläggelse och nya straffskärpningsgrunder. Regeringen föreslår vidare att ett nytt brott om främjande av ungdomsbrottslighet och en särskild straffskala för försäljning av narkotika införs. Det lämnas också förslag om en utvidgad häktningspresumtion och en skärpning av återfalls-

regleringen. Dessa omfattande insatser är viktiga i kampen mot allvarlig brottslighet. Förslagen innebär samtidigt ökade kostnader för staten, och då framför allt Kriminalvården.

Förslagen omfattar i begränsad utsträckning nykriminaliseringar och kommer således endast i viss mån leda till fler lagföringar för brott. Förslagen kommer dock att leda till längre strafftider och det kommer i sin tur medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Förslagen kan även leda till förändrade prioriteringar hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, vilket också kan leda till fler lagföringar och fler utdömda straff. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning kostnaderna kommer att öka. De sammanlagda strafftiderna beror inte bara på hur myndigheterna prioriterar och på hur domstolarna tillämpar de föreslagna bestämmelserna utan också på antalet brott som begås, brottslighetens struktur och hur stor andel av brotten som klaras upp och kan lagföras.

För att beräkna Kriminalvårdens kostnader för föreslagna straffskärpningar har utgångspunkt tagits i aktuell lagföringsstatistik och beräknad framtida dygnskostnad för en plats i anstalt. Till skillnad från utredningen har regeringen även beaktat effekterna av den slopade straffrabatten för unga myndiga vid allvarlig brottslighet som trädde i kraft den 2 januari 2022. Som *Kriminalvården* framhåller är detta viktigt för att beräkningarna ska bli rättvisande, särskilt i fråga om rån som är en omfattande kostnadspost och ett brott som förhållandevis ofta begås av unga. Utöver straffskärpningar beräknas Kriminalvården ha ökade kostnader även med anledning av nya kvalifikations- och straffskärpningsgrunder och den skärpta återfallsregleringen. Gärningar som omfattas av det föreslagna brottet, främjande av ungdomsbrottslighet, kan i någon mån redan i dag bli föremål för lagföring. Det kan dock antas att bestämmelsen kommer att tillämpas på fler gärningar – och med en högre straffskala – varför även det leder till vissa kostnader. En stor del av de som häktas döms sedan till fängelsestraff, varvid häktningstiden avräknas vid verkställigheten av straffet. Även om inte alla misstänkta som häktas senare döms för brott, torde den utvidgade häktningspresumtionen därmed inte medföra några större kostnadsökningar för Kriminalvården.

Förslagen kan, utöver straffskärpningar för de aktuella brotten, även påverka straffmätningen för andra brottstyper, t.ex. övergrepp i rättsak där olaga hot ingår som ett led. Flera av förslagen leder vidare till att utrymmet att välja icke frihetsberövande straff minskar något och föreslagna straffskärpningar för olaga hot och utpressning innebär ändrade preskriptionsfrister. Dessa effekter av förslagen är emellertid begränsade, och bedöms inte i någon nämnvärd utsträckning påverka de – med nödvändighet – relativt övergripande beräkningar som görs här.

Sammantaget beräknas förslagen i lagrådsremissen leda till kostnadsökningarna för Kriminalvården med cirka 800 miljoner kronor. Med hänsyn till beloppet storlek står det klart att de förändringar som föreslås inte kan finansieras inom ramen för befintliga resurser. I den riksdagsbeslutade budgeten för 2022 tillsköts därför medel för dessa kostnadsökningar.

Särskilt om ungdomspåföljder

Förslagen innebär att straffmätningvärdet för enskilda brott kommer att öka, vilket i sin tur innebär att ungdomspåföljderna blir mer ingripande, t.ex. genom att antalet timmar ungdomstjänst för ett visst brott ökar eller att slutna ungdomsvård döms ut i fler fall eller en längre tid i förhållande till i dag.

Förslagen om straffskärpningsgrunder, nykriminaliseringar och utvidgade eller nya straffskärpningsgrunder kan således medföra ökade kostnader även för SiS och i viss mån för landets kommuner, eftersom dessa aktörer ansvarar för verkställigheten av ungdomspåföljderna. SiS ansvarar för slutna ungdomsvård och kommunerna för de övriga påföljderna. Kriminalvården ansvarar i samverkan med socialtjänsten i den enskilda kommunen för påföljden ungdomsövervakning.

Som SiS framhåller kan förslagen bl.a. antas medföra en ökning av verkställighetstiden för ungdomar som döms till slutna ungdomsvård. Kostnaderna för detta är svårberäknade och kan på sikt komma att påverkas av förslag i utredningen om En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (dir. 2021:99). Vidare syftar framför allt kriminaliseringen av främjande av ungdomsbrottslighet till att minska nyrekryteringen av unga till de kriminella nätverken, vilket kan medföra att färre unga döms för brott. Detta skulle i sin tur kunna innebära en kostnadsminskning. Sammantaget bedöms kostnaderna för SiS kunna hanteras inom befintliga ramar. Det finns skäl att bevaka frågan för att säkerställa att SiS även på sikt har tillräckliga resurser.

Även eventuella kostnadsökningar för kommunerna är svåra att beräkna, inte minst då en skillnad i påföljdsstrukturen även kan medföra kostnadsminskningar i vissa avseenden. Sammantaget gör regeringen bedömningen att förslagen inte medför annat än marginella ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Mot den bakgrunden föreslår regeringen inte någon kompensation enligt den kommunala finansieringsprincipen. Eftersom förslagen kommer att ha en viss påverkan på bl.a. socialtjänstens verksamhet får de anses ha, en visserligen begränsad, effekt på den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Regeringens bedömning är att syftet med reformen inte kan uppnås med någon mindre ingripande åtgärd och att förslagets begränsade påverkan på självstyrelsen således är och proportionerlig i förhållande till ändamålet med förslagen.

Konsekvenser för rättsväsendets övriga myndigheter

Förslagen om skärpta straffskalor påverkar inte rättsväsendets övriga myndigheter på samma sätt, även om det kan leda till vissa följd effekter i form av exempelvis utökade möjligheter till tvångsmedelsanvändning. När det gäller förslaget om en ny straffskärpningsgrund som träffar våldsamma konflikter, bör det ha en i första hand kvalitativ påverkan på handläggningen av ärenden hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten dvs. en påverkan på hur man genomför utredningsåtgärder och förhåller sig till information som framkommer. Det kan t.ex. handla om att framkomna underrättelseuppgifter används i större utsträckning i bevismaterialet för att styrka en koppling till en konflikt. Straffskärpnings-

grunden kan dock i vissa fall även leda till ytterligare utredningsåtgärder. I utredningsskedet kan även Rättsmedicinalverkets verksamhet påverkas, även om det bör handla om en relativt begränsad ökning av ärendetillströmningen.

När det gäller domstolarnas hantering av de mål som berörs kan det krävas viss ytterligare förhandlingstid till följd av bevisning om inblandade personer bakgrund, relationer och våldskapital. Som flera remissinstanser framhåller innebär längre förhandlingstider ett ökat resursbehov. Även förslaget om en utvidgad häktningspresumtion kan leda till vissa kostnader för Åklagarmyndigheten och domstolarna som får fler häktningsförhandlingar och förtursmål att hantera. En stor andel av de som träffas av den utvidgade presumtionen kan dock antas häktas redan med dagens regelverk. Framför allt förslaget om ett nytt brott om involverande av unga i kriminalitet och en skärpt narkotikareglering kan medföra ökade kostnader i fråga om rättsliga biträden, dvs. offentliga försvarare och målsägandebiträden. Även dessa kostnader bedöms dock vara relativt begränsade.

Kostnadsökningarna till följd av utredningsåtgärder, förhandlingstid och fristmål kan var för sig alltså inte antas leda till några mer omfattande kostnadsökningar för rättsväsendet. Som bl.a. *Fackförbundet ST* och *Domstolsverket* framhåller måste förslagen dock ses samlat och i förhållande till varandra vid övervägande av den långsiktiga finansieringen av rättsväsendet. Reformen som för sig framstår som begränsade till sin omfattning kan enligt nämnda remissinstanser sammantaget leda till en ökning av arbetsbördan. Med beaktande av den förstärkning av rättsväsendet som gjorts bedömer regeringen dock att ingen särskild finansiering krävs för rättsväsendets myndigheter, med undantag för Kriminalvården, utan att kostnadsökningarna ryms inom befintliga ramar.

11.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Förslagen kommer även att minska de kriminella nätverkens inflytande och leda till tryggare offentliga miljöer, vilket i sin tur kan väntas gynna både män och kvinnor.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Brottsförebyggande rådet (Brå)* anser att det finns visst fog att anta att flera av förslagen skulle kunna ha en avskräckande effekt samt att straffskärpningarna kan medföra att utredningarna prioriteras i högre grad av de brottsbekämpande myndigheterna. Utifrån tillgänglig statistik är det dock enligt Brå svårt att göra några närmare beräkningar av effekter av exempelvis straffskärpningsgrunder. Många faktorer påverkar och förändrade straffbestämmelser kan t.ex. medföra att centrala personer som i kriminella nätverk avstår från att begå vissa brott eller omorganisera verksamheten och i högre grad än tidigare anlita personer för att begå brott. Ett frihetsberövande kan, med rätt insatser och

tillräckliga resurser, leda till positiva och återanpassande effekter. *Barnombudsmannen* saknar en tydlig analys av vilka konsekvenser utredningens förslag kan förväntas få för barn och barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen markerar en skärpt syn på upprepad och allvarlig brottslighet som är vanlig i kriminella nätverk. Som konstateras i avsnitt 10.1 kan följderna av förslagen väntas bli fler och längre fängelsestraff. Förändringarna kan därmed också antas leda till att fler individer kan få t.ex. vård för narkotikaberoende och bli föremål för återfallsförebyggande instanser inom ramen för ett fängelsestraff. Som även *Brå* framhåller kan höjda straffnivåer därtill förväntas medföra en viss avhållande effekt. Detta gäller inte minst i förhållande gärningar som föregås av mer planerande och kalkylerande av risktagande, vilka är typiskt förekommande inom kriminella nätverk. Framför allt kriminaliseringen av främjande av ungdomsbrottslighet syftar också till att motverka nyrekrytering till de kriminella nätverken. Förslagen kan således påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

För unga i ålderskategorin 18 till 20 år får förslagen fullt genomslag vid brott för vilka det är föreskrivet fängelse i lägst ett år. Även för övriga unga lagöverträdare får förslagen genomslag på straffen. Med beaktande av särbehandlingen vid straffmätning och påföljdsval sker detta dock i huvudsak på en lägre nivå. Som konstateras ovan i avsnitt 10.1 bör förslagen för åldersgruppen 15–17 år i vissa fall medföra en strängare reaktion, framför allt genom att en mer ingripande ungdomspåföljd ibland behöver väljas.

Vart och ett av förslagen bidrar till en strängare straffrättslig reaktion. Effekten av förslagen bör dock också ses ur ett helhetsperspektiv, dvs. sammantagna och i samspel med varandra. De ska också ses samlat med regeringens övriga insatser mot brott i kriminella nätverk, där syftet är att såväl brotten som brottens orsaker måste bekämpas.

Förslagen kan i viss mån väntas minska de kriminella nätverkens inflytande och leda till tryggare offentliga miljöer, vilket i sin tur kan väntas gynna både män och kvinnor. När det gäller jämställdhet mellan män och kvinnor är de förslag som lämnas könsneutrala. Även med bestämmelser som gäller lika för alla kan emellertid olika grupper påverkas av dem i olika utsträckning. Enligt kriminalstatistiken lagförs fler män än kvinnor för allvarlig brottslighet. Detta innebär att fler män än kvinnor kommer att beröras av de nya reglerna.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

24 kap.

1 § Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket *det* är föreskrivet fängelse *i* ett år eller *mer* får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader, ska häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

I paragrafen regleras de grundläggande förutsättningarna för häktning. Tillämpningsområdet för den s.k. häktningspresumtionen vid allvarliga brott i *andra stycket* utvidgas genom att det föreskrivna minimistraffet för brott där presumtionen ska tillämpas sänks till fängelse i ett år och sex månader. Paragrafen moderniseras även språkligt. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

27 kap.

18 § Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
 2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
 3. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, *grov allmänfarlig ödeläggelse*, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
 4. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
 5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,
 6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
 7. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),
 8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller
 9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottet straffvärde överstiger fängelse i två år.
- Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

Paragrafen innehåller en definition av tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation samt en uppräkningslista av vid vilka brott tvångsmedlet får användas. Ett tillägg görs i *första stycket tredje punkten* med anledning av att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse ges en egen brottsbeteckning, grov allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § brottsbalken). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

12.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

4 § Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för *olaga tvång* till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för *grovt olaga tvång* till fängelse i lägst *ett* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

I paragrafen straffbeläggs olaga tvång och grovt olaga tvång. Genom en ändring i *andra stycket* höjs minimistraffet för grovt olaga tvång till fängelse i ett år. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1.

Höjningen av minimistraffet för grovt olaga tvång är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga tvång av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för gärningar som är att bedöma som grovt olaga tvång. Däremot är det en följd av höjningen att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för brott av normalgraden.

5 § Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för *olaga hot* till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för *grovt olaga hot* till fängelse i lägst *ett* och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller
2. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

I paragrafen straffbeläggs olaga hot och grovt olaga hot. *Första stycket* ändras så att maximistraffet för olaga hot av normalgraden höjs till fängelse i två år och *andra stycket* ändras så att minimistraffet för grovt olaga hot höjs till fängelse i ett år. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

Höjningen av minimistraffet för grovt olaga hot är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och olaga hot av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för gärningar

som är att bedöma som grovt olaga hot. Däremot innebär höjningen av minimistraflet för grovt olaga hot tillsammans med höjningen av maximistraflet för olaga hot att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för brott av normalgraden.

8 kap.

5 § Den som *med våld på person eller med hot* som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara,

1. *begår stöld,*

2. *tvingar någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är, eller*

3. *olovligen tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg,*

döms för rån till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år.

För rån döms också den som, sedan han eller hon begått stöld eller olovligen tagit ett betalningsverktyg och anträffats på bar gärning, sätter sig till motvärn med sådant våld eller hot som avses i första stycket mot den som vill återta det tillgripna.

Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Om en gärning som avses i första–tredje styckena med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt är av mindre allvarlig art, döms dock inte för rån utan för annat brott som gärningen innefattar.

I paragrafen straffbeläggs rån. Paragrafen ändras på så sätt att straffansvaret utvidgas till att även gälla den som olovligen tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg genom användande av s.k. råntvång samt den som sedan han eller hon tagit ett betalningsverktyg och anträffats på bar gärning sätter sig till motvärn på motsvarande sätt mot den som vill återta det tillgripna. Vidare höjs minimistraflet för rån till fängelse i ett år och sex månader. I övrigt görs ändringar av språklig och redaktionell natur, som inte avses ändra något i sak. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

Genom den tredje punkten i första stycket utvidgas tillämpningsområdet för rån till att omfatta den som olovligen tar eller tvingar till sig ett s.k. betalningsverktyg. Begreppet betalningsverktyg har samma innebörd som i 9 kap. 3 c § andra stycket. Med betalningsverktyg avses alltså skyddade verktyg, handlingar eller uppgifter som ger möjlighet att överföra pengar eller ett penningvärde. Begreppet omfattar både fysiska och icke-fysiska betalningsverktyg. Det kan handla om t.ex. kontokort, kreditkort och kontantkort, men också om elektroniska hjälpmedel. Även rena konto- eller kreditkortsuppgifter kan omfattas om tillhörande namnuppgifter och cvc-koder ingår. (Se prop. 2020/21:73 s. 33–34).

Syftet med ändringen är att gärningsmannen ska kunna dömas för rån även om betalningsverktyget inte anses ha något förmögenhetsvärde (jfr första punkten) eller gärningen annars inte medför vinning för gärningspersonen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är (jfr andra punkten). Begreppen tar respektive tvingar till sig motsvarar de tillvägagångssätt som omfattas av första och andra punkten. Något krav på skada, vinning eller tillägnelseuppsåt finns inte. Däremot krävs att ett s.k. råntvång ska ha funnits. Således omfattar punkten den som genom sådant tvång t.ex. tar ett bankkort utan formellt förmögenhetsvärde eller tvingar till sig ett icke-fysiskt betalningsverktyg utan att någon förmögenhetsöverföring ingår i gärningen. Ett efterföljande utnyttjande av

betalningsverktyget får hanteras med tillämpning av sedvanliga bestämmelser om brottslighetskonkurrens och straffmätning vid flerfaldig brottslighet. I vissa fall bör ett efterföljande utnyttjande kunna betraktas som en medbestraffad gärning, men med påverkan på straffvärdebedömningen (jfr t.ex. NJA 1967 s. 93).

Minimistrafvet för rån höjs från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. Ändringen syftar till att höja straffnivån för brottet. Övriga ändringar i första stycket är redaktionella och innebär inte någon ändring i sak.

Paragrafens *andra stycke* reglerar det s.k. motvärnsfallet av rån och motsvarar andra meningen i det tidigare första stycket. Bestämmelsen ändras för att även inkludera situationen att någon som olovligen tagit ett betalningsverktyg och anträffats på bar gärning sätter sig till motvärn. Fallet där någon i första skedet tvingat till sig ett betalningsverktyg omfattas, på samma sätt som övriga utpressningsfall, inte av andra stycket.

I *tredje stycket*, som är nytt, framgår det som tidigare angavs i sista meningen i första stycket, dvs. att lika med våld anses i paragrafen att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Paragrafens *fjärde stycke*, reglerar gärningar av mindre allvarlig art. Stycket motsvarar i huvudsak hittillsvarande andra stycket men omfattar numera även situationen att någon tar eller tvingar till sig ett betalningsverktyg enligt första stycket tredje punkten eller sätter sig till motvärn efter att ha tagit ett betalningsverktyg enligt andra stycket. Höjningen av minimistrafvet för rån är inte avsedd att generellt förändra gränsdragningen mellan gärningar som ska rubriceras som rån och sådana gärningar som är av mindre allvarlig art. Det kan dock inte uteslutas att en gärning i något fler fall än tidigare inte anses motsvara ett straffvärde om ett år och sex månader, varvid frågan om denna är att anse som av mindre allvarlig art kan aktualiseras. Så bör kunna bli fallet vid motvärns-situationer bestående i lindrigare hot eller våld i samband med t.ex. butikstillgrepp.

9 kap.

4 § Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för utpressning till fängelse i högst *tre* år. Om brottet är ringa, döms för ringa utpressning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för grov utpressning till fängelse i lägst *två* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

I paragrafen straffbeläggs utpressning, ringa utpressning och grov utpressning. I *första stycket* höjs maximistrafvet för utpressning till tre års fängelse och i *andra stycket* höjs straffskalan för grov utpressning till fängelse i lägst två och högst åtta år. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

Höjningen av minimistraffet för grov utpressning är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och utpressning av normalgraden, utan syftar till att generellt höja straffnivån för gärningar som är att bedöma som grov utpressning. Till detta kommer att höjningen av maximistraffet för grov utpressning medför en möjlighet till ökad spännvidd vid straffmätningen för denna brottstyp med avseende särskilt på de allvarligaste fallen.

En följd av höjningen av minimistraffet för grov utpressning tillsammans med höjningen av maximistraffet för utpressning är att det tillgängliga utrymmet för straffmätning samtidigt ökar för normalgraden av brottet.

13 kap.

3 § Den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom, döms för allmänfarlig ödeläggelse till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Om brottet är mindre allvarligt, döms till fängelse i lägst ett och högst tre år.

Om brottet är grovt, döms för grov allmänfarlig ödeläggelse till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art.

I paragrafen straffbeläggs allmänfarlig ödeläggelse. *Tredje stycket* ändras dels genom att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse ges en egen brottsbeteckning (grov allmänfarlig ödeläggelse), dels genom att det införs omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska bedömas som grovt (kvalifikationsgrunder). I övrigt görs ändringar av redaktionell natur. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska till att börja med särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse. Med fara för flera människor avses att faran avsett mer än en persons liv eller hälsa. Sådana förhållanden kan medföra att brottet ska rubriceras som grovt, i vart fall när faran för personerna bedöms som väsentlig i samband med den helhetsbedömning som ska göras när brottet hänförs till en viss grad. Ju fler personer som faran avser och ju allvarligare ett förverkligande av faran skulle vara desto lägre behöver graden av fara vara för att brottet ska bedömas som grovt.

Med fara för egendom av särskild betydelse avses att den hotade egendomen är av särskilt stor omfattning eller ekonomiskt av större värde eller att den i kulturellt eller annat hänseende är särskilt betydelsefull.

Eftersom grov allmänfarlig ödeläggelse är ett farebrott är det för gradindelningen inte avgörande om faran har förverkligats. Brottet kan följaktligen vara att bedöma som grovt även om skadorna har varit mycket begränsade. Omvänt kan en gärning som har orsakat dödsfall eller mycket stora skador vara att bedöma som brott av normalgraden eller rent av som mindre allvarligt, t.ex. därför att gärningen orsakat omfattande skador som inte legat i farans riktning (jfr NJA 2019 s. 492 p. 11).

Det ska även särskilt beaktas om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig eller allvarlig art. Uttrycket särskilt farlig art omfattar flera

tänkbara kvalificerande omständigheter. Här kan beaktas i vilket sammanhang som gärningen företagits och om gärningen haft påtagligt samhällsfarliga inslag. Det kan bl.a. vara fråga om faktorer som innebär att gärningen ytterst kan bli systemhotande eller påverka samhällets funktionssätt. Också att gärningen pga. gärningspersonernas organisationsgrad genomförs på ett skickligare sätt och med större resurser än annars eller därigenom är mer svårutredd fångas upp. Andra exempel är att gärningen har företagits för att underlätta utförandet av något annat allvarligt brott eller att den genomförts med en mycket kraftig sprängladdning. Genom tillägget om att det även ska beaktas om gärningen varit av särskilt allvarlig art klargörs att även omständigheter som inte på ett direkt sätt gjort brottet mer farligt kan beaktas. Av betydelse kan bl.a. vara att ett sprängdåd varit ägnat att skrämma ett mycket stort antal människor och på ett mycket påtagligt sätt påverka tryggheten i ett område eller i samhället i stort.

Avsikten med ändringarna är att förtydliga och utvidga tillämpningsområdet för det grova brottet. Uppräkningen av kvalificerande omständigheter, som i viss mån är överlappande, är inte uttömmande utan det är möjligt att bedöma ett brott som grovt även om ingen av de omständigheter som särskilt nämns är för handen. För att ett brott ska bedömas som grovt bör emellertid i sådana fall i princip krävas att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i paragrafens exemplifiering (jfr NJA 2019 s. 492 p. 18). Frågan om brottet är grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

12 § För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, *grov allmänfarlig ödeläggelse*, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet, spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

Paragrafen reglerar straffansvar för osjälvständiga brottsformer av brotten i 13 kap. Som en följd av att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse tilldelas en egen brottsbeteckning (*grov allmänfarlig ödeläggelse*) tas brottstypen in i paragrafens uppräkningslista. I övrigt görs en mindre redaktionell ändring. Ändringen behandlas i avsnitt 5.4.

16 kap.

5 a § *Den som för brott eller brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i brottet eller den brottsliga verksamheten, döms för främjande av ungdomsbrottslighet till fängelse i högst fyra år. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaksam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.*

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket om det är uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen samt omständigheterna i övrigt.

I paragrafen, som är ny, regleras straffansvar för främjande av ungdomsbrottslighet. Straffbestämmelsen kriminaliserar involveringen av unga i brott eller brottslig verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av *första stycket första meningen* framgår att den straffbara gärningen består i att för brott eller brottslig verksamhet anlita, betala, överlämna egendom till eller instruera någon som är under 18 år, och därigenom, eller på annat liknande sätt, involvera honom eller henne i brottet eller den brottsliga verksamheten.

Med anlitar avses att den unge t.ex. används, beordras eller hörsammar en uppmaning om att utföra en handling som har betydelse vid utförandet av ett brott, såsom att genomföra eller hålla vakt vid ett rån. På motsvarande sätt kan den straffbara gärningen bestå i att den unge betalas, dvs. belönas med t.ex. pengar eller föremål, för att utföra en brottslig tjänst. Det kan t.ex. handla om att sälja eller transportera narkotika. Även den som lämnar instruktioner för brott eller brottslig verksamhet omfattas. Härigenom träffas anvisningar, direktiv etc. till den unge som avser dennes agerande i brottsligt hänseende. Att överlämna egendom genom att förse, tillhandahålla eller liknande, en ung person med föremål att användas för brott eller brottslig verksamhet träffas också. Det kan t.ex. vara fråga om ett vapen som ska innehas och finnas tillgängligt för någon annans räkning eller en mobiltelefon särskilt ägnad för narkotikaförsäljning i en verksamhet. Ett annat exempel är att överlämna stöldgods för vidareförsäljning för ett kriminellt nätverks räkning.

Även den som på annat liknande sätt involverar en ung person i brott eller brottslig verksamhet kan drabbas av straffansvar. Det kan t.ex. handla om att erbjuda betalning eller annan förmån för en brottslig tjänst eller att gå i god för eller att på olika sätt uppmuntra den unge att agera på ett sätt som har betydelse vid utförandet av ett brott.

Det krävs inte för straffansvar att gärningen innefattat tvång, vilseledande, övertalning eller liknande även om sådana inslag kan ha betydelse vid straffvärdebedömningen. Att den unge av fri vilja och kanske till och med på eget initiativ deltar i brott eller brottslig verksamhet utesluter alltså inte ansvar för den som genom någon sådan åtgärd som omfattas av straffbestämmelsen kan sägas ha involverat den unge.

För straffansvar krävs att gärningspersonens handlande innebär att den unge *involveras* i brott eller brottslig verksamhet. I detta krav ligger att den unges inblandning avser en brottslighet som någon annan i huvudsak står bakom. Annars kan den unge inte anses ha involverats genom gärningspersonens handlande. Om en ung person på eget initiativ t.ex. har köpt ett skjutvapen endast för att inneha det för egen del ska ansvar för att ha involverat köparen i brott inte aktualiseras för säljarens del. Däremot saknar det betydelse om gärningspersonen själv är den som styr över den brottsliga verksamheten eller inte. Även den omfattas som t.ex. lämnar ett uppdrag eller instruktioner till en ung person på ett sätt som innebär att denne involveras i brott eller brottslig verksamhet som någon annan än gärningspersonen bedriver.

För att anses ha blivit involverad krävs inte att den unge begått någon straffbelagd handling. Redan den som t.ex. har anlitats eller betalats, eller gått med på ett erbjudande om betalning, kan ha blivit involverad i brottslig verksamhet. Det krävs alltså inte att den unge kan dömas för brott (även om så ofta kan bli fallet om den unge är över 15 år). Förfarandet att

involvera den unge måste dock vara reellt på så vis att denne accepterat att anlitas eller betalats för brottslig verksamhet. Först då har punkten för fullbordan uppnåtts. Den som t.ex. endast uppmanar någon att delta i brottslig verksamhet har däremot inte involverat den unge innan det står klart att denne har hörsammat uppmaningen.

Involverandet ska avse *brott eller brottslig verksamhet*. Med involverande i brott avses såväl ett enskilt som flera brott. Brottslig verksamhet är ett vidare begrepp och tar sikte på en viss typ av brottslighet som inte behöver vara närmare preciserad i fråga om omfattning och detaljer. Brottslig verksamhet omfattar såväl brottslighet vid ett enda tillfälle som flera brott som hänger samman, men även enstaka brott inom ramen för en verksamhet som bedrivs i mer eller mindre organiserade former. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas den brottslighet som förekommer inom vissa kriminella nätverk. Utformningen innebär att den som t.ex. lämnar ett uppdrag inte behöver känna till vilket konkret brott den unge anlitas för. Det är tillräckligt att uppsåtet omfattar att åtgärden avser brottslig verksamhet i sig. Så kallat likgiltighetsuppsåt räcker.

Av straffbestämmelsen framgår att den endast gäller involverande i brott eller brottslig verksamhet av personer under 18 år. Av *första stycket andra meningen* följer att straffansvaret träffar den som begår en sådan gärning även om han eller hon endast varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte hade fyllt 18 år. Det krävs alltså inte att den som begår gärningen haft uppsåt till att den unge var under 18 år vid gärningstillfället. Ett liknande undantag från kravet på uppsåt vad beträffar ålder gäller bl.a. för människoexploatering. Regleringen innebär att det ska göras en allmän oaktsamhetsbedömning av vad gärningspersonen har insett, misstänkt eller bort misstänka avseende den unges ålder. Samtliga omständigheter som är iakttagbara för den som begår gärningen ska beaktas. Eftersom den unges ålder är ett objektiva brottsrekvisit som ska vara täckt av uppsåt eller oaktsamhet vid tiden för gärningen, är det endast omständigheter som inträffat eller förhållanden som gällt vid denna tidpunkt som ska beaktas. Någon kvalificerad form av oaktsamhet krävs inte. En person ska normalt sett anses ha varit oaktsam om han eller hon misstänkt att den unge var under 18 år, eller i vart fall varit tveksam till om den unge uppnått den åldern, och inte vidtagit någon åtgärd för att klarlägga åldern. Om situationen är den att personen inte ens misstänkt låg ålder kan oaktsamhet i förhållande till åldern ändå anses ha funnits om han eller hon haft förmåga och tillfälle att vidta åtgärder för att komma till insikt om åldern och det har kunnat begäras av honom eller henne att vidta dessa åtgärder.

I *andra stycket* finns en begränsning från straffansvar som avser bl.a. den situationen att den som involverar någon under 18 år själv är underårig. Straffbestämmelsen är nämligen utformad så att även den som själv är under 18 år och begår brott tillsammans med en jämnårig i vissa fall kan omfattas av straffansvar. I dessa fall finns dock ett visst utrymme för ansvarsfrihet. Det ska inte dömas till ansvar om det är uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen samt med beaktande av omständigheterna i övrigt. Således kan åldersskillnaden mellan de inblandade beaktas för att avgöra om det är fråga om ett handlande som inte ska medföra straffansvar. Maktförhållandet mellan de

inblandade och i vilken grad någon påverkan har förekommit är exempel på omständigheter som kan beaktas vid den helhetsbedömning som ska göras. Undantagsbestämmelsens uppenbarhetsrequisit markerar att tillämpningen ska vara restriktiv. Det är dock inte uteslutet att även den som relativt nyligen fyllt 18 år kan omfattas av undantaget när omständigheterna talar för det.

Straffet för främjande av ungdomsbrottslighet är fängelse i högst fyra år. Att straffskalan sträcker sig till fyra års fängelse medger att straffvärdet i det enskilda fallet kan sättas högre än det som följer av sådan brottslighet som den unge gjort sig skyldig till efter att ha involverats, i vart fall när det är fråga om en mindre allvarlig gärning från den unges sida. Någon korrelation behöver alltså inte råda mellan straffvärdet för att ha involverat en ung person i brottslighet och den aktuella brottslighetens straffvärde även om den som involverar någon i allvarlig brottslighet allt annat lika bör straffas hårdare än den som involverar någon i mindre allvarlig brottslighet. Med tanke på allvaret i att involvera unga personer i brott eller brottslig verksamhet kan det i vissa fall vara motiverat att straffet blir högre än det som gäller för ett eventuellt medverkansansvar. Straffvärdet ska som utgångspunkt styras av i vilken grad eller omfattning en åtgärd medfört att en ung person har involverats i brott eller brottslig verksamhet. Att man under en längre tid eller vid upprepade tillfällen eller med otillbörliga medel på olika sätt använt en person under 18 år för utförande av brottsanknuta tjänster är betydligt allvarligare i straffvärdehänseende än om det är fråga om en mindre genomgripande åtgärd vid ett enskilt tillfälle. Åldern på den som involveras är också av betydelse; ju yngre den involverade personen är desto allvarligare bör brottet bedömas. Likaså talar förhållandet att flera unga involveras för ett högre straffvärde än om gärningen endast avser en person.

Vid allvarligare gärningar kan det många gånger vara motiverat att med hänsyn till brottslighetens art bestämma påföljden till fängelse även om straffvärdet eller tidigare brottslighet inte ensamt skulle tala för det, t.ex. om någon i mycket låg ålder har involverats eller om involveringen skett med inslag av tvång, vilseledande, övertalning eller liknande. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

I fråga om konkurrens kan straffbestämmelsen vara tillämplig när en gärning även träffas av medverkansansvar enligt t.ex. 23 kap. 4 §. I dessa fall ska det i regel dömas i konkurrens, dvs. både för medverkan till det brott som den unge begått och för främjande av ungdomsbrottslighet (jfr bl.a. NJA 2013 s. 397 p. 16).

26 kap.

1 § Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2, 3 eller 3 a §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

I fråga om fängelse som förvandlingsstraff för böter finns särskilda föreskrifter.

I paragrafen återfinns allmänna bestämmelser om längden på fängelsestraff. Som en följd av förslaget till en ny 3 a § ändras hänvisningen i *andra stycket* så att det framgår att begränsningen till arton års fängelse som högsta tidsbestämda straff vid återfall och flerfaldig brottslighet även ska gälla i förhållande till den nya straffskärpningsbestämmelsen. Ändringen i *tredje stycket* är endast redaktionell. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

3 a § Om någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid bedömningen av straffvärdet, får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år. Det får inte heller överstiga det högsta straffet som kan följa på brottet med mer än

1. ett år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är kortare än fängelse i fyra år,

2. två år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i fyra år eller mer men kortare än fängelse i åtta år,

3. fyra år, om det högsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i åtta år eller mer.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förhöjt straffmaximum för brott som omfattas av den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 a §. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

Enligt paragrafen gäller att om någon omständighet som avses i 29 kap. 2 a § beaktas vid straffvärdebedömningen, får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger det högsta straff som kan följa på brottet. Med det högsta straff som kan följa på brottet avses det maximistraff som kan bli aktuellt med tillämpning av någon allmän regel om straffskärpning. I förekommande fall handlar det alltså om den förhöjda straffskala som gäller med tillämpning av 2 och 3 §§ i samma kapitel. I sådana fall är det denna straffskala, och inte det maximistraff som framgår av en enskild straffbestämmelse för en viss strafftyp, som bildar utgångspunkt.

Med hur lång tid det högsta straff som kan följa på brottet får överskridas följer av punktlistan. Regleringen i punktlistan utgår från det maximistraff som framgår direkt av den relevanta straffbestämmelsen. Som framgår av 26 kap. 1 § är det aldrig möjligt att döma ut ett tidsbestämt fängelsestraff som är längre än 18 år, vilket även anges i förevarande paragraf. Det gäller även om 2, 3 och 3 a §§ tillämpas samtidigt (se 26 kap. 1 §).

Paragrafen anger således, i förekommande fall tillsammans med 2 och 3 §§, den tillämpliga straffskalans gränser. Paragraferna förhåller sig således till och får betydelse för varandras tillämpning, bl.a. genom att det förhöjda straffmaximum som följer av 3 a § vid flerfaldig brottslighet kan få betydelse även för tillämpningen av 2 §.

Omständigheten att det kan ske en förhöjning av straffskalans maximum med stöd i 3 a § är av betydelse för tillämpningen av paragraferna i 35 kap. om bortfallande av påföljd. När preskriptionstidens längd ska beräknas enligt 35 kap. 1 § ska hänsyn tas till den förhöjning av straffmaximum som kan följa med tillämpning av 26 kap. 3 a §.

29 kap.

2 § Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska *det*, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
3. om den tilltalade *utnyttjat ett numerärt överläge eller annars* utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,
7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,
8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,
9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, eller
10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Paragrafen innehåller en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet. Genom en utvidgning av *tredje punkten* läggs omständigheten att den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge till. I övrigt görs endast en språklig justering. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

Ändringen innebär att det såsom en försvårande omständighet särskilt ska beaktas om den tilltalade har utnyttjat att det på hans eller hennes sida funnits ett numerärt överläge gentemot brottsoffret eller brottsoffren. Något specifikt antal krävs inte för att det ska vara fråga om ett numerärt överläge, såväl två mot en-situationer som när en större grupp angriper en mindre kan omfattas. Det ska vara fråga om att det numerära överläget i förhållande till brottsoffret utnyttjats för att begå brottet i sig. Detta kräver normalt sett att gärningspersonerna befunnit sig på brottsplatsen tillsammans med brottsoffret och riktat gärningen direkt mot honom eller henne. Utnyttjandet ligger alltså i att ett numerärt överläge funnits vid brottet och att det har inneburit att brottsoffret befunnit sig i en skyddslös ställning eller haft svårigheter att värja sig.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs inte att brottet innefattat våld eller hot. Om flera gärningspersoner t.ex. begår en inbrottsstöld genom att tränga in i en bostad och fråntar brottsoffret möjligheten att freda sin egendom kan en tillämpning aktualiseras trots att gärningen inte innehållit våld, hot eller någon form av tvång.

Bestämmelsen gäller inte bara i förhållande till den som är gärningsperson eller begår brottet i medgärningsmannaskap. Den kan även tillämpas på andra medverkande, t.ex. någon som agerat som medhjälpare.

Vilken påverkan på straffvärdet som omständigheten bör ges måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, varvid det bl.a. ska beaktas i vilken grad det numerära övertaget inneburit att brottsoffret befunnit sig i en skyddslös ställning eller haft svårigheter att värja sig samt den hänsynslöshet som ligger i detta.

2 a § Som synnerligen försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska det, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, beaktas om brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och

1. innefattat användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, eller

2. haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne används.

Paragrafen, som är ny, innehåller en uttömmande uppräkningslista över omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, ska anses som synnerligen försvårande vid bedömningen av straffvärdet. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

En första förutsättning för att en omständighet ska anses som synnerligen försvårande enligt paragrafen är att brottet inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Med detta avses detsamma som i 29 kap. 1 § andra stycket (se prop. 2009/10:147 s. 40–42). Även medhjälp och anstiftan samt försök och andra osjälständiga brottsformer omfattas.

I första punkten regleras sådana angrepp som sker med användning av skjutvapen eller sprängämnen och begås på vissa platser. Med användning avses att man har avlossat, eller försökt avlossa, skjutvapnet eller har fått ett sprängämne eller liknande att explodera eller försökt göra det. Att skjutvapen eller sprängämne på annat sätt än genom användning förekommer vid ett brott, t.ex. genom att visas upp eller omnämnas för att hota eller förstärka ett hot, omfattas alltså inte. Med skjutvapen avses detsamma som i 1 kap. 2 § vapenlagen (1996:67). Hänvisningen till sprängämnen innebär att t.ex. handgranater, bombbälten och andra föremål som innehåller sprängämnen omfattas. Även sprängningar framkallade av liknande ämnen omfattas av punkten. Härmed avses sådana explosiva varor enligt 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som inte klassas som just sprängämnen.

De platser som omfattas är allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, med samma innebörd som dessa begrepp har i 9 kap. 1 a § 1 vapenlagen. Med begreppet allmän plats avses alltså en plats, inom- eller utomhus, som är upplåten till eller frekventeras av allmänheten, t.ex. gata, torg, tunnelbanestation eller järnvägsstation. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Även tåg, båtar, hotell, restauranger, affärslokaler, teatrar, biografier och liknande utgör allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem. Med begreppet en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats avses en plats som inte utgör allmän plats men som regelmässigt fungerar som samlingsplats eller där det vid tillfället för brottet finns en folksamling. En annan plats där människor brukar samlas kan t.ex. vara en

myndighets-, företags- eller föreningslokal eller ett skol- eller universitetsområde dit allmänheten inte har tillträde. Det krävs inte att människor är samlade på platsen vid tillfället för brottet, utan endast att människor regelmässigt samlas där. Om en plats normalt inte utgör en samlingsplats men det finns en folksamling där när brottet begås, är det i stället fråga om en annan plats där människor har samlats. Det kan i princip vara fråga om vilken plats som helst som inte är allmän, t.ex. en skogsdunge som fungerar som tillfällig festplats. (Jfr prop. 2013/14:226 Skärpningar i vapenlagstiftningen s. 47.)

Brottet ska ha begåtts på en sådan plats som anges i bestämmelsen. Även t.ex. en skjutning från en sådan plats mot någon på en annan plats omfattas. Likaså inryms en skjutning från någon annan plats mot en person på en sådan plats som anges i bestämmelsen – även när endast effekten av ett brott inträffar på allmän plats kan det anses vara begånget där. Den som skjuter någon eller kastar en handgranat mot denne omfattas alltså, vare sig det sker på, från eller mot t.ex. ett torg. På samma sätt omfattas gärningar som innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen och som utförts från, i eller mot fordon på sådana platser som avses i bestämmelsen.

I *andra punkten* regleras angrepp som haft bakgrund i en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen m.m. använts, eller varit ägnade att framkalla en konflikt av sådant slag. För att punkten ska bli tillämplig krävs att brottet haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt där skjutvapen eller sprängämnen används, däremot krävs det inte att angreppet i sig skett med sådana vapen eller ämnen. Det krävs inte heller att brottet begåtts på någon sådan plats som avses i första punkten.

Att brottet haft bakgrund i en konflikt av nämnda slag innebär att en eller flera skjutningar eller sprängningar tidigare förekommit inom ramen för konflikten. Att brottet skett i visst syfte, t.ex. för att hämnas, krävs dock inte. Inte heller förutsätts det att det är fråga om en omedelbar reaktion. Även angrepp som inträffar senare men som kan kopplas till en skjutning eller sprängning längre bak i tiden omfattas.

Att brottet varit ägnat att framkalla en konflikt av det slag som avses innebär att den objektivt har varit av sådan karaktär att den typiskt sett leder till en konflikt. Inte heller här förutsätts det alltså att det funnits någon sådan särskild avsikt med brottet. I stället får det göras en sammantagen bedömning av gärningen och det sammanhang i vilket den begåtts.

Redan av det förhållandet att punkten avser inträffade eller framtida skjutningar och sprängningar framgår att tillämpningsområdet avser konflikter. Användningen av begreppet innebär inte i sig att några särskilda krav uppställs i den delen, t.ex. vad gäller dignitet, intensitet, omfattning, varaktighet eller ändamål. En konflikt kan alltså bestå i meningsskiljaktigheter och bråk m.m. av olika slag och handla om vitt skilda saker. Alltifrån personliga oförrätter och föreställningar om heder i den kriminella miljön, till mer instrumentellt präglad konkurrens om drogmarknaden omfattas.

Konflikten ska utspela sig mellan grupper av personer, vilket innebär att det finns minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Interna konflikter där

det i en större grupp finns två falanger som är i konflikt med varandra omfattas. Det krävs inte att konflikten är mellan kriminella nätverk.

Det krävs inte heller att den som utfört eller annars medverkat till brottet har en viss grupptillhörighet. Även gärningar utförda av någon utomstående för en grupps räkning omfattas. Skjutningar och sprängningar behöver inte heller ha skett från ömse sidor i konflikten. Tillämpningsområdet omfattar alltså även konflikter mellan grupper där våldshandlingar eller allvarliga hot förekommer, men där endast en av sidorna står för skjutningar eller sprängningar. För att avgöra om den andra punkten är tillämplig kan bl.a. uppgifter om den tilltalades, men även brottsoffrets, tidigare brottslighet, tillgång till vapen och sprängämnen, och eventuella tillhörighet till en våldsamt kriminell gruppering beaktas.

Med tanke på att bestämmelsen syftar till att markera allvaret i gärningar som utgör led i en våldsspiral bör krävas att gärningen i sig utgör en reaktion på eller kan bidra till framtida våld. Som exempel på när ett brott haft bakgrund i en sådan konflikt som avses i bestämmelsen kan nämnas situationen att en eller flera individer i ett kriminellt nätverk blivit utsatta för en skjutning eller sprängning och svarar på samma sätt. Alternativt kan det vara fråga om att annat grovt våld eller t.ex. utpressning utövas mot någon med anknytning till den andra gruppen med anledning av det tidigare våldsdådet. Ett brott kan i sin tur ha varit ägnat att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen används om t.ex. någon ur en grupp angriper en konkurrerande sammanslutning vars medlemmar har tillgång till vapen eller sprängämnen eller har en historik av skjutningar och sprängningar. Varje angrepp mot en grupp med tillgång till vapen eller historik av skjutningar och sprängningar kan dock inte anses vara ägnat att framkalla en sådan konflikt. Om t.ex. en person utanför den kriminella miljön råkar hamna i bråk med någon ur ett kriminellt nätverk som kan kopplas till skjutningar och sprängningar, och därvid misshandlar honom eller henne, bör situationen i regel inte omfattas, även om det finns en risk för att någon ur nätverket svarar med skjutvapenvåld. Detta följer redan av att gärningen inte kan anses vara ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt i förhållande till bestämmelsens objektiva rekvisit. Så kallat likgiltighetsuppsåt är tillräckligt. Beträffande kravet på att gärningen ska ha sin bakgrund i en konflikt som innefattar en skjutning eller sprängning, eller vara ägnad att framkalla en konflikt av sådant slag, bör det subjektiva rekvisitet anses vara uppfyllt när gärningspersonen har haft kännedom om de relevanta omständigheterna. Det krävs alltså inte att brottet begåtts med ett syfte att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen m.m. används. Inte heller krävs det för brott som har bakgrund i en sådan konflikt att brottet skett med särskild avsikt att t.ex. hämnas, så länge som ett objektiva samband finns.

Paragrafen ska tillämpas utöver, dvs. som tillägg till, sådana försvarande omständigheter som avses i 2 § i samma kapitel. Att ökningen av straffvärdet generellt sett ska vara kraftigare än enligt 2 § anges genom att de omständigheter som omfattas ska anses synnerligen försvarande. Någon regelmässig höjning av straffvärdet enligt en viss procentsats kan däremot inte anges. De förhållanden som omfattas kan vara av varierande slag och omständigheterna kan göra sig gällande med olika styrka i olika

fall. Exempelvis innefattar sådana sprängämnen m.m. som avses i första punkten såväl kraftiga industriella sprängämnen och handgranater som mindre potent pyroteknik. Likaså kan de platser och situationer som omfattas vara av varierande slag. En sammantagen bedömning måste därför göras i det enskilda fallet. Även när det gäller omständigheterna i andra punkten kan de förhållanden som omfattas variera. Ytterst följer det av 26 kap. 3 a §, och de möjligheter att tillämpa en utvidgad straffskala som där anges, hur stort genomslag vid straffvärdebedömningen som omständigheterna kan ges i de allvarligaste fallen.

Av den straffrättsliga principen om s.k. dubbelräkning följer att försvårande omständigheter ska ges genomslag vid straffvärdebedömningen endast när dessa inte tillräckligt har beaktats genom rubriceringen av brottet eller vid kvalificeringen av brottet till en viss grad. Principen är tillämplig även i förhållande till den nu aktuella straffskärpningsbestämmelsen men bör sällan kunna leda till att bestämmelsen inte får något genomslag alls.

4 § Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vid denna bedömning *det* ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.

Om den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott eller om det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet, ska den tidigare brottsligheten beaktas vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker.

Paragrafen innehåller bestämmelser om betydelsen av tidigare brottslighet vid straffmätningen. Paragrafen ändras genom att det införs ett nytt andra stycke enligt vilket återfall i brott i vissa fall ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker. I första stycket görs endast en språklig justering. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Enligt det nya *andra stycket* ska återfall beaktas vid straffmätningen i fler fall. Bestämmelsen pekar ut två kvalificerade återfallssituationer där återfall i brott ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker.

Den första situationen är när den tilltalade vid upprepade tillfällen har gjort sig skyldig till brott. Att det ska vara fråga om upprepade tillfällen innebär att den tilltalade bör ha lagförts vid i vart fall två till tre tidigare tillfällen, eller något fler fall om brottsligheten inte är av allvarligt slag. Brottslighet som ligger längre tillbaka i tiden än fyra år bör normalt sett inte tillmätas någon betydelse.

Den andra situationen när rätten ska beakta återfallet vid straffmätningen oberoende av om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker är när det är fråga om återfall i särskilt allvarlig brottslighet. När det gäller vad som utgör särskilt allvarlig brottslighet bör krävas att straffvärdet för såväl den gamla som den nya brottsligheten motsvarar minst ett års fängelse. För straffskärpning vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet krävs däremot

inte, till skillnad från vad som anges i första ledet, att den tilltalade har dömts vid upprepade tillfällen.

Vid bedömningen av återfallsskärpningen ska det – liksom tidigare – särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig. Hur stor straffskärpningen bör vara får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, främst hur högt straffvärdet för den aktuella brottsligheten är, om det finns ett eller flera skäl för att skärpa straffet och hur tungt skälet eller skälen väger. Det är inte möjligt att i detalj ange hur mycket straffet i det enskilda fallet ska skärpas. I de kvalificerade situationer som pekas ut i andra stycket väger emellertid i vart fall en, och inte sällan flera, av skälen för att skärpa straffet tungt och det bör i många fall finnas utrymme att ge återfallet särskilt stort genomslag. Straffskärpningen bör som regel vara procentuellt sett högre vid låga straffnivåer än vid höga straffnivåer. Den tidigare brottslighetens omfattning och den tidigare och nya brottslighetens allvar kommer i regel framför allt att få betydelse genom att dessa omständigheter kan göra att återfallet anses så kvalificerat att den tidigare brottsligheten ska beaktas vid straffmätningen oavsett om förverkande av villkorligt medgiven frihet sker. Omständigheterna bör dock också kunna få viss betydelse för storleken på det påslag som görs i straffmätningen till följd av återfallet. Liksom vid övriga återfallssituationer bör rätten vid straffmätningen även ta särskild hänsyn till den tid som förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Av 26 kap. 3 § följer att den som återfaller i mycket allvarlig brottslighet under vissa förutsättningar för återfallet får dömas till ett straff som överstiger straffmaximum för brottet eller brotten.

12.3 Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

1 § Den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk, *eller*
5. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika döms, om gärningen sker uppsåtligen, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år.

Om en gärning som avses i första stycket innebär att gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas döms i stället till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

För narkotikabrott döms även den som olovligen bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel och gärningen sker uppsåtligen. Straffet är i ett sådant fall fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befattning i vissa fall med narkotika finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Paragrafen reglerar straffansvar för narkotikabrott. Genom ett nytt andra och tredje stycke införs en särskild straffskala om fängelse i lägst sex månader och högst tre år för vissa narkotikabrott. Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 7.4.

I *första stycket* tas den hittillsvarande punkten 5 bort och flyttas i stället till det nya tredje stycket. Den hittillsvarande punkten 6 blir punkten 5.

Enligt *andra stycket* ska en särskild straffskala tillämpas för narkotikabrott som innebär att gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas. Straffskalan uppgår till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Genom kravet i andra stycket på att det ska vara fråga om försäljning av narkotika eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas begränsas tillämpningsområdet för den särskilda straffskalan till sådana former av överlåtelser som typiskt sett sker i vinningssyfte. Det kan t.ex. vara fråga om försäljning av narkotika genom gatuförsäljning eller försäljning via en hemsida på internet. Även försäljningar som sker via telefon eller via sms omfattas. Andra former av överlåtelser, t.ex. där narkotika överläts till vänner utan vederlag eller där det är fråga om ett samköp av narkotika mellan flera missbrukare faller däremot utanför tillämpningsområdet för den strängare straffskalan. Det saknar dock betydelse vilket syfte gärningspersonen har med försäljningen. Även försäljning som sker för att gärningspersonen ska kunna finansiera sitt eget missbruk omfattas av den särskilda straffskalan. Storleken av vinningen eller den förväntade vinningen har inte någon betydelse vid bedömningen av om gärningen har varit ägnad att ge ekonomisk vinning. Det är tillräckligt att en överlåtelse vid en objektiv bedömning har sådan karaktär att den kan förväntas innebära ekonomisk vinning för att den särskilda straffskalan ska bli tillämplig. Någon utredning som visar att en vinst uppstått behöver inte läggas fram. Det behöver inte heller vara gärningspersonen som ska beredas ekonomisk vinning, utan det kan vara t.ex. dennes uppdragsgivare. Rekvisitet säljer respektive som är avsedd att säljas måste dock täckas av gärningspersonens uppsåt. Så kallat likgiltighetsuppsåt är tillräckligt.

Den särskilda straffskalan är tillämplig även för andra typer av befattning med narkotika än just försäljning. Det kan t.ex. vara fråga om framställning, förvärv, förpackning, transport, förvaring eller innehav av narkotika. Det avgörande är om det är fråga om befattning med narkotika som är avsedd att säljas. Samtliga förfaranden som anges i paragrafens första stycke, som innefattar någon form av befattning med narkotika kan således komma att omfattas av den särskilda straffskalan under förutsättning att det kan visas att den narkotika som gärningspersonen har befattat sig med varit avsedd att i något led säljas. Detta innebär att samma typ av befattning med narkotika, t.ex. transport eller förvaring, kan komma att straffas enligt två olika straffskalor, där ett konstaterande av om narkotikan har varit avsedd att säljas är avgörande för att den strängare straffskalan ska komma att aktualiseras.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, ska den särskilda straffskalan tillämpas för narkotikabrott av normalgraden som innebär att gärningsmannen olovligen bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel och gärningen sker uppsåtligen. Ändringen innebär att sådana förfaranden som hittills reglerats i första stycket 5 omfattas av den särskilda straffskalan. Någon ändring i tillämpningsområdet för dessa förfaranden är inte avsedd.

Vid straffvärdebedömningen utgör sort och mängd en utgångspunkt. Även de allmänna principer för straffmätning av narkotikabrott som har utvecklats i praxis ska här tillämpas.

Paragrafens hittillsvarande andra stycke blir ett nytt *fjärde stycke*.

2 § Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för *ringa narkotikabrott* till böter eller fängelse i högst sex månader. *Detta gäller inte om gärningen omfattas av 1 § andra stycket.*

Paragrafen, som reglerar straffansvar för ringa narkotikabrott, ändras genom att en ny andra mening tillkommer som anger att regleringen inte gäller för gärningar som omfattas av 1 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Ändringen innebär att narkotikabrott enligt 1 § första stycket som omfattas av den särskilda straffskalan i paragrafens andra stycke inte kan bedömas som ringa, oavsett sort och mängd narkotika eller omständigheterna i övrigt kring gärningen. Detta innebär att varken böter eller fängelsestraff kortare än sex månader kan dömas ut som påföljd för gärningar av denna typ, om inte någon särskild regel, som i det enskilda fallet tillåter straffmätning under minimistraffet, är tillämplig. Någon ändring vad avser tillämpningsområdet för det ringa brottet i övrigt är inte avsedd.

Brott som avses i 1 § tredje stycket kan heller aldrig bedömas som ringa narkotikabrott.

3 § Är brott som avses i 1 § första–*tredje styckena* att anse som grovt, döms för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt narkotikabrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Paragrafen reglerar grovt och synnerligen grovt narkotikabrott. Med anledning av tillkomsten av 1 § andra och tredje styckena görs en följdändring i paragrafens första stycke. Ändringarna redogörs för i avsnitt 7.4.

3 a § Den som av grov oaktsamhet begår gärning som avses i 1 § första stycket 1–4, *andra eller tredje stycket* döms för vårdslöshet med narkotika till böter eller fängelse i högst ett år.

Om gärningen är att anse som ringa, utgör den inte brott.

I paragrafen regleras oaktsamhetsbrott. En följdändring görs med anledning av att den hittillsvarande punkten 6 i 1 § första stycket blir punkten 5 samt att de nya andra och tredje styckena tillkommer. Ändringarna redogörs för i avsnitt 7.4.

Ändringen i andra stycket är endast språklig.

4 § För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms det, om gärningen avser *annat än bruk av narkotika*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms det, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I paragrafen regleras straffansvar för osjälvtändiga brottsformer i narkotikastrafflagen. Paragrafen ändras på så vis att det av *första stycket* framgår att även försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott är kriminaliserat beträffande sådant innehav och annan befattning med narkotika som regleras i 1 § första stycket 5, med undantag för bruk av narkotika. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Ett försöksbrott som avser narkotikabrott i form av innehav kan vara för handen när en köpare beställer narkotika avsedd för eget bruk via t.ex. internet eller sociala medier, men sedan inte får narkotikan i sin besittning pga. att beställningen har avslöjats, narkotikan tagits i beslag eller av annat skäl. Om beställaren utan att något sådant förhållande gäller har ångrat sig och därför avstått från att fullfölja köpet kan gärningen dock vara straffri såsom ett frivilligt tillbakaträdande.

Det kan exempelvis vara fråga om ett förberedelsebrott om köparen införskaffat hjälpmedel som syftar till att undgå upptäckt eller identifikation i samband med brott. Ett sådant hjälpmedel skulle kunna vara en krypterad chattfunktion eller något annat tekniskt hjälpmedel för att anonymt kunna beställa narkotika via internet.

Stämpling kan vara för handen om någon försökt förmå någon annan att genomföra en narkotikabeställning. Stämpling till ringa narkotikabrott faller dock alltså utanför det kriminaliserade området.

5 § Har flera medverkat till brott som avses i 1–4 §§ och innefattar gärningen inte endast befattning enligt 1 § första stycket 5 eller 3 b § första stycket 2, gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

I paragrafen regleras ansvaret för medverkan till olika former av narkotikabrott. En följdändring görs med anledning av att den hittillsvarande punkten 6 i 1 § första stycket blir punkten 5. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

35 § De brott som de kompletterande befogenheterna i 34 § gäller är

1. innehav eller bruk av narkotika enligt 1 § första stycket 5 eller 2 § narkotikastrafflagen (1968:64),

2. dopningsbrott enligt 3 § och 2 § 6 lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, och

3. innehav av hälsofarliga varor enligt 4 § och 3 § första stycket 7 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Paragrafen innehåller en uppräknning av de brott som förundersökningsrätten enligt 34 § omfattar. Som en följd av ändringarna i 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) ändras hänvisningen i *första punkten* till innehav eller bruk av narkotika enligt 1 § första stycket 5. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

12.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 § Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, *grov allmänfarlig ödeläggelse*, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

6. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som

yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

I paragrafen anges de typer av brottslig verksamhet vid vilka det enligt lagen ska vara tillåtet att använda vissa tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken. En ändring görs i *första stycket andra punkten* med anledning av att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse ges en egen brottsbeteckning, grov allmänfarlig ödeläggelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

12.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

3 a § Bestämmelserna om förundersökning i 3 § ska även tillämpas om det i samband med att Tullverket vidtar åtgärder mot ett brott som avses i 1 § finns anledning att anta att något av följande brott har begåtts:

1. innehav eller bruk av narkotika enligt 1 § första stycket 5 eller 2 § narkotikastrafflagen (1968:64),

2. dopningsbrott enligt 3 § och 2 § 6 lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller

3. innehav av hälsofarliga varor enligt 4 § och 3 § första stycket 7 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Utan att det inskränker åklagares åtalsrätt får särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket

1. föra talan i mål om brott enligt första stycket, om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte föranleder någon annan påföljd, och

2. fatta beslut enligt 3 § fjärde stycket lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Bestämmelserna i 4–8 §§ gäller även i fråga om Tullverket och tjänstemän vid Tullverket om det finns anledning att anta att ett brott som anges i denna paragraf har begåtts och misstanken har uppkommit i samband med att Tullverket vidtar åtgärder mot ett brott som avses i 1 §.

I paragrafen regleras Tullverkets möjligheter att i vissa fall inleda förundersökning avseende bl.a. innehav eller bruk av narkotika. Som en följd av ändringarna i 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) ändras hänvisningen i *första stycket första punkten* till innehav eller bruk av narkotika enligt 1 § första stycket 5. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

12.7 Förslaget till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)

2 § Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand och grov mordbrand, om gärningen utförs mot någon sådan internationellt skyddad person som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer,

2. människorov och olaga frihetsberövande, om avsikten med gärningen är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd,

3. mordbrand, grov mordbrand, *grov allmänfarlig ödeläggelse* och spridande av gift eller smitta, grovt brott, om brottet riktas mot en allmän plats, en offentlig anläggning, ett allmänt transportsystem eller en infrastrukturanläggning,

4. grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplats sabotage,

5. följande brott, i sådana fall som avses i artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne och artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism:

a) *grov allmänfarlig ödeläggelse* och spridande av gift eller smitta, grovt brott,

b) uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt motsvarande grova brott enligt 25 a § samma lag, och

c) uppsåtligt brott enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen (2018:396) som avser tillståndsplikt enligt 6 kap. 1 § samma lag avseende sådan verksamhet som avses i 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag, samt

6. uppsåtligt brott enligt någon annan lag än denna som begås med en sådan avsikt som avses i 4 §.

I paragrafen anges vad som i terroristbrottslagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. En ändring görs i *tredje och femte punkten* med anledning av att den grova graden av allmänfarlig ödeläggelse ges en egen brottsbeteckning, *grov allmänfarlig ödeläggelse*. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Sammanfattning av betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68)

Förslagen i korthet

Våra förslag i detta betänkande innebär i korthet följande:

- Straffen för grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, rån, utpressning respektive grov utpressning skärps.
- Kvalifikationsgrunder införs för grov allmänfarlig ödeläggelse.
- Vid bedömningen av ett brotts straffvärde ska det särskilt beaktas
- om ett numerärt överläge utnyttjats.
Det ska vid bedömningen av straffvärdet anses synnerligen försvårande om ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person har innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen och begåtts på allmän eller liknande plats. Detsamma ska gälla om angreppet haft bakgrund i en konflikt mellan grupper i vilken skjutvapen eller sprängämnen använts, eller varit ägnat att framkalla en konflikt av sådant slag.
- Straffbestämmelsen avseende människoexploatering utvidgas till att omfatta utnyttjade av någon i brottslig verksamhet.
- En ny straffbestämmelse införs som kriminaliserar att involvera personer under 18 år i brottslig verksamhet.
- Straffet skärps för försäljning av narkotika och för befattning med narkotika som är avsedd att säljas.
- Beställning av narkotika för eget bruk kriminaliseras såsom försöksbrott.
- En presumtion för häktning ska gälla vid misstanke om brott med ett minimistraff om fängelse i ett år och sex månader i stället för som i dag två års fängelse.
- Återfall i brott ska i ökad utsträckning leda till strängare straff.

Uppdraget

Vi har fått i uppdrag att överväga en rad straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk. I uppdraget ingår att överväga och lämna förslag till lagändringar som innebär en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk, särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgifter. Uppdraget omfattar också att lämna förslag om en skärpt straffrättslig reaktion mot narkotikaförsäljning respektive mot dem som involverar unga i kriminalitet. Vidare omfattar uppdraget att överväga och vid behov lämna förslag som innebär att det finns en presumtion för häktning när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk. Enligt uppdraget har vi möjlighet att ta upp även andra frågor som tar sikte på brottslighet med anknytning till kriminella nätverk. Syftet med uppdraget är att säkerställa att det straffrättsliga regelverket är effektivt och att det återspeglar allvaret i brottslighet med koppling till kriminella nätverk.

Det är svårt att ge en enhetlig beskrivning av de kriminella nätverken i Sverige. Strukturen och graden av organisation i kriminella nätverk varierar. Detsamma gäller de brott som begås inom och av personer verksamma i sådana nätverk. Vi har därför utgått från en bred innebörd av begreppet och inte funnit det ändamålsenligt att skapa en legaldefinition av det. Detta innebär att våra förslag tar sikte på de brottsliga gärningarna som sådana och inte på gärningspersonens tillhörighet till en viss typ av nätverk.

Antalet skjutningar och sprängningar samt det dödliga våldet ligger på en högre nivå än tidigare år. Av det totala dödliga våldet har den andel som begås med skjutvapen nästan fördubblats, samtidigt som annat dödligt våld i samhället minskat. Detta beror på att konflikter mellan kriminella blivit vanligare som bakomliggande orsak. I vårt arbete har vi utgått från vad vi har erfarit om brottsligheten i de kriminella nätverk som främst drivit den beskrivna våldsutvecklingen, dvs. i regel löst sammansatta nätverk som finns i utsatta områden. Mot denna bakgrund kan problembilden sammanfattas enligt följande.

- Uppgörelser mellan och inom de kriminella nätverken leder till mycket allvarliga våldsgärningar.
- Uppgörelserna sker ofta på allmän plats, vilket innebär att utomstående kan drabbas.
- Våldshandlingar skapar ett våldskapital grundat på rädsla som kan utnyttjas för att begå brott.
- Samverkan i kriminella nätverk gör det möjligt att begå brott i större omfattning och att undgå lagföring.
- Tystnadskultur och intern lojalitet i den kriminella miljön gör att brott blir svåra att klara upp och brottsligheten i de kriminella nätverken kan bidra till en negativ påverkan i lokalsamhället och till utvecklandet av parallella samhällsstrukturer, där rättsväsendet och andra myndigheten hålls utanför.
- Inkomster från brottsligheten i den kriminella miljön används för en kriminell livsstil som skapar osunda förebilder och generar ytterligare brottslighet.
- Unga människor lockas till och utnyttjas i de kriminella nätverkens brottslighet vilket leder till nyrekrytering av kriminella.
- Främst våldsbrottsligheten men också annan brottslighet såsom narkotikabrottslighet skapar, inte minst genom sin koppling till vålds-användning, stor otrygghet i bl.a. utsatta områden.
- Brottsligheten i de kriminella nätverken upprätthåller utbudet av och tillgången till narkotika i de utsatta områdena och på andra platser.

Våra överväganden har inriktats på den straffrättsliga lagstiftning som vi bedömer vara mest central i förhållande till denna övergripande problembild. Vårt arbete har utifrån detta inriktats mot brottslighet som avser narkotika och brottslighet som i huvudsak består i eller innefattar våld eller hot.

Utgångspunkten för våra överväganden kring utformningen av olika straffbestämmelser är att straffskalan för respektive brottstyp ska spegla

brottets allvar med beaktande av samhällsutvecklingen. Vi har inte grundat våra överväganden på vilka effekter på brottsligheten som en viss högre straffnivå kan tänkas få, eftersom det saknas erfarenhetsmässigt stöd för att göra sådana bedömningar. I stället har vi eftersträvat att det ska föreligga proportionalitet och ekvivalens inom straffsystemet, så att allvarligare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott och att lika allvarliga brott straffas lika strängt.

Våra förslag

Våldsbrott, brott mot frihet och frid m.m.

Utgångspunkter för våra förslag

Vi har identifierat en rad allvarliga brott, som i huvudsak innefattar våld och hot, som typiska eller vanligt förekommande för den kategori av kriminella nätverk som är av särskilt intresse för vårt arbete.

Det är denna typ av brottslighet som våra förslag är inriktade på. Andra områden inom straffrätten, som visserligen också är av betydelse i sammanhanget, men som nyligen setts över eller där utredningsarbete pågått parallellt, har lämnats utanför. Detta gäller bl.a. vapenbrott och övergrepp i rättsak.

Straffskalan för grovt olaga tvång skärps

Kriminella nätverk utövar inte bara utpressning, utan även illegal indrivning förenad med våld och hot som avser verkliga skuldförhållanden. Ofta kan det därför framstå som en tillfällighet om en gärning blir att betrakta som olaga tvång eller utpressning. Vi föreslår därför att minimistraffet för grovt olaga tvång höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

Straffskalorna för olaga hot och grovt olaga hot skärps

I likhet med olaga tvång kan olaga hot ingå som ett led i bl.a. utpressning. Hot är centrala för de våldsamma nätverkens sätt att fungera och upprätthålla sin makt. En skärpning av straffskalan framstår som motiverad för att få till stånd en strängare reglering mot sådan brottslighet. Vi föreslår därför att minimistraffet för grovt olaga hot höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Vi föreslår även att straffmaximum för olaga hot som inte är grovt höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år.

Straffskalan för rån skärps och straffbestämmelsen utvidgas till att omfatta rån av betalningsverktyg

Rån brottets anknytning till kriminella nätverk ligger främst i att det är ett s.k. strategiskt brott, dvs. en indikation på fortsatt kriminalitet när det begås av unga personer i gängmiljön. Det kan även konstateras att personrån har ökat och inte sällan sker i grupp. Offren är ofta unga. Att bli utlämnad åt en grupp av personer vid ett rån innebär en mycket allvarlig kränkning av brottsoffrets integritet, i synnerhet i de fall gärningen också i övrigt har förnedrande inslag. Vi föreslår därför att minimistraffet för rån ska höjas från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader.

Under senare år har kontanter minskat i betydelse som betalningsmedel och ersatts av betalningsverktyg såsom bankkort och digitala betalningsapplikationer. Det är otillfredsställande att den som tvingar till sig en mindre summa kontanter kan dömas för rån, medan den som t.ex. tillgriper ett kreditkort och dessutom tilltvingar sig koden till detta ibland måste dömas enligt mindre stränga straffbestämmelser. Vi föreslår därför att olovligt införskaffande av betalningsverktyg genom s.k. råntvång ska omfattas av straffbestämmelsen för rån.

Straffskalorna för utpressning och grov utpressning skärps

Utpressning synes ha utvecklats till en viktig inkomstkälla för många kriminella nätverk och delvis ersatt annan grov brottslighet som t.ex. grova rån. Straffskalan för grov utpressning börjar för närvarande långt under den för grovt rån. Utpressning under sådana former som omfattas av grovt brott kan vara mycket drabbande för brottsoffret, framför allt när det utövas av personer med ett stort våldskapital. Vi föreslår därför att straffskalan för grov utpressning höjs från fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vi föreslår även att maximistraffet för utpressning av normalgraden höjs från fängelse i två år till tre års fängelse.

Kvalifikationsgrunder för grov allmänfarlig ödeläggelse införs

Brott inom ramen för kriminella nätverk begås inte sällan under omständigheter som är försvårande. Ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag är att i lagtexten införa kvalifikationsgrunder för grovt brott.

Vi föreslår därför att det vid bedömningen av om en allmänfarlig ödeläggelse utgör grovt brott särskilt ska beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse. Vi föreslår även att det särskilt ska beaktas om gärningen varit av särskilt farlig eller allvarlig art. Dessa omständigheter svarar väl mot de allvarliga sprängningar som förknippas med kriminella nätverk. Sådana sprängningar utförs t.ex. inte sällan helt likgiltigt på allmän plats och kan medföra att fara för flera människor förelegat. Gärningarna kan även vara särskilt farliga eller allvarliga genom att de t.ex. riktas mot rättsväsendet eller är ägnade att skrämja ett mycket stort antal människor och därigenom på ett påtagligt sätt påverka tryggheten i samhället.

Vi föreslår också att brottet ges en egen brottsbeteckning, vilket är brukligt för grova brott.

Straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 3 brottsbalken utvidgas till att omfatta den som utnyttjat ett numerärt överläge

Brott i kriminella nätverk sker ofta i samverkan mellan flera gärningspersoner. Ett sådant tillvägagångssätt ökar brottsoffrets utsatthet, inte minst när gruppen också besitter ett våldskapital. Att flera personer utnyttjar sitt numerära överläge för att angripa en enskild eller ett färre antal personer innebär typiskt sett att förövarna framkallar en sådan utsatt situation hos brottsoffret som avses i den nuvarande lydelsen av 29 kap. 2 § 3 brottsbalken. Det kan dock ifrågasättas om detta framgår med tillräcklig tydlighet av punktens ordalydelse eller av dess tillämpning i rättspraxis. Vi

föreslår därför att det av bestämmelsen ska framgå att det är försvårande om den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge, eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig.

Våldsamma konflikter i den kriminella miljön ska träffas av en ny straffskärpningsgrund med kraftig verkan

Brottslighet i form av våldsamma kriminella uppgörelser där skjutningar och sprängningar förekommer är mycket allvarlig. Vi föreslår därför att en ny sorts straffskärpningsgrund införs med avseende på allvarligare våldsanvändning och hot i två situationer.

För det första avser bestämmelsen brottslighet som innefattar skjutningar eller sprängningar på gator, torg och liknande platser. Sådana gärningar medför typiskt sett risker för utomstående och bidrar till allmän otrygghet. För det andra avses brottslighet som ingår i en konflikt mellan grupper där skjutningar eller sprängningar förekommer eller som typiskt sett riskerar att framkalla en sådan konflikt. Sådana skjutningar och sprängningar som förekommer i kriminella uppgörelser är ofta en reaktion på ett tidigare angrepp och gärningarna riskerar att leda till allvarliga våldspiraler.

Således ska det enligt en ny 2 a § i 29 kap. brottsbalken anses som synnerligen försvårande om ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person

1. har innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat likvärdigt ämne och begåtts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats,
2. haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sådana ämnen som avses i 1 använts, eller
3. varit ägnat att framkalla en konflikt av sådant slag som avses i 2.

Syftet med bestämmelsen är en kraftigt förhöjd straffskärpning för brott som faller inom bestämmelsens tillämpningsområde. Vi föreslår därför att det i en ny 3 a § i 26 kap. brottsbalken föreskrivs att den tillämpliga straffskalan för brottet får överskridas när straffskärpningsbestämmelsen tillämpas. I sådana situationer ska den tillämpliga straffskalan få överskridas med upp till fyra år. Liksom i dag ska dock gälla att ett tidsbestämt fängelsestraff inte ska kunna vara längre än 18 år.

Unga som involveras i kriminalitet

Straffansvaret för människoexploatering utvidgas till att omfatta exploatering i brottslig verksamhet

När någon involverar en ung person i kriminalitet kan det syfta till att den unge ska användas i verksamheten hos ett kriminellt nätverk. Unga används bl.a. för att tjäna pengar åt andra genom försäljning av narkotika och får då stå sådana risker, inklusive hot om lagföring, som mer tongivande kriminella vill undvika. Inte sällan kan unga vara under press att börja eller fortsätta begå brott i sammanhang där den övergripande kontrollen över brottsligheten utövas av någon annan.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det föreligger ett behov av ett starkare straffrättsligt skydd mot utnyttjandet av unga i olika slags brottslighet. Vi föreslår därför att straffbestämmelsen avseende människo-

exploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken utvidgas till att omfatta exploatering i brottslig verksamhet. Detta ska inte gälla endast i förhållande till barn eftersom även personer över 18 år kan bli föremål för sådan exploatering.

När det gäller exploatering av vuxna ska det för straffansvar krävas att gärningen skett genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Avser exploateringen ett barn ska gärningspersonen kunna dömas till ansvar även om några sådana medel inte har använts.

En straffbestämmelse om främjande av ungdomsbrottslighet införs

Det saknas en straffrättslig reglering som primärt avser det allmänna intresset av att unga personer inte dras in i kriminalitet. Unga kan involveras i brottslig verksamhet på många olika sätt. Ofta är det inte fråga om mer formaliserad rekrytering i form av värvning av medlemmar till kriminella grupper. Många gånger handlar det i stället om åtgärder av mer allmän natur som även de bidrar till att unga görs delaktiga i brottslig verksamhet som någon annan styr över.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det införs en ny straffbestämmelse avseende främjande av ungdomsbrottslighet. Den som för brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar brottsverktyg till eller instruerar någon som inte har fyllt 18 år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i sådan verksamhet ska kunna dömas till fängelse i högst fyra år. Detta ska gälla även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den unge inte fyllt 18 år.

För att undvika orimliga resultat i fall där unga personer gemensamt tar initiativ till att begå brott tillsammans ska det dock inte dömas till ansvar om det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet vore uppenbart opåkallat.

Ansvar enligt bestämmelsen ska kunna komma i fråga främst när förutsättningarna för att döma för människoexploatering inte är uppfyllda. Det ska dock inte finns något hinder mot att för samma gärning döma både för främjande av ungdomsbrottslighet och för medverkan i den brottslighet som har främjats.

Narkotikabrotten

En särskild straffskala införs för narkotikabrott som innefattar försäljning eller annan befattning med narkotika avsedd att säljas

När det gäller den vinningsdrivande brottslighet som förekommer i kriminella nätverk är det tydligt att narkotikabrottslighet intar en särställning. En strängare syn på narkotikaförsäljning är motiverad utifrån att den bidrar till stora inkomster för de kriminella nätverken och leder till att unga involveras i dessa nätverk. Brottsligheten bidrar även till otrygghet och en ökad våldsnivå i lokalsamhället. Vi föreslår därför att försäljning av och annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas ska bestraffas strängare än annan befattning med samma sort och mängd narkotika. Enligt vårt förslag ska en särskild straffskala införas för narkotikabrott av

normalgraden som består i sådana gärningar. Straffskalan föreslås uppgå till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

De osjälvständiga brottsformerna avseende innehav och annan befattningsmedel med narkotika förutom bruk ska kriminaliseras

Handeln med narkotika över internet har ökat i omfattning under senare år. Det är därför angeläget att det straffbara området är utformat så att det träffar alla straffvärda handlingar med anknytning till sådan handel. I dag är försök till innehav för eget bruk inte kriminaliserat. En person som t.ex. gör en beställning av narkotika via internet eller sociala medier men som sedan inte får narkotikan i sin besittning kan i dag inte dömas för brott om gärningen syftar till innehav eller annan befattningsmedel som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Att det beskrivna förfarandet inte är kriminaliserat medför svårigheter för Polismyndigheten att ingripa mot narkotikaförsäljning. Vi föreslår därför att försök, förberedelse och stämpling till narkotikabrott av normalgraden respektive försök och förberedelse till ringa narkotikabrott beträffande innehav och annan befattningsmedel med narkotika ska kriminaliseras, med undantag för faktiskt bruk av narkotika.

Återfall i brott

Den tilltalades tidigare brottslighet kan enligt nuvarande lagstiftning få betydelse i tre hänseenden. För det första kan återfallet leda till att den tilltalade döms till en mer ingripande påföljd. Om det nya brottet begåtts under prövotid efter villkorlig frigivning från ett fängelsestraff, innebär återfallet som regel att den villkorligt medgivna friheten ska förklaras förverkad. Slutligen kan, om inte återfallet beaktas genom påföljdsvalet eller tillräckligt genom sådant förverkande, ett strängare bötes- eller fängelsestraff än vad som annars hade blivit aktuellt dömas ut enligt 29 kap. 4 § brottsbalken.

Vi föreslår att förutsättningarna för återfallsskärpning ska utvidgas. Om den tilltalade vid upprepade tillfällen har dömts för brott, eller om brottet utgör återfall i särskilt allvarlig brottslighet, ska återfallsskärpning som huvudregel ske oberoende av om villkorligt medgiven frihet från ett tidigare straff förklaras förverkad eller inte.

Utgångspunkten är alltså att straffet alltid ska bli strängare i dessa situationer. Hänsyn ska dock tas till den tid som har förflutit mellan brotten, så att återfallet beaktas i större utsträckning om det har ägt rum kort tid efter det senaste brottet, samt till om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Häktning

Om det för ett brott inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år föreligger det enligt 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken en presumtion för häktning, vilket innebär att häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Vårt förslag om ett höjt minimistraff för grov utpressning medför att denna brottstyp omfattas av den nuvarande presumptionsregeln. Vi föreslår

därutöver att gränsen för när regeln ska tillämpas sänks så att den blir gällande från minimistraff på fängelse i ett år och sex månader. En sådan sänkning träffar grov misshandel, men även rån utifrån vårt förslag om ett höjt minimistraff för detta brott.

Att dessa brott omfattas av presumtionsregeln kan komma att underlätta bekämpningen av brott i kriminella nätverk. Några övriga brott träffas inte.

Effekterna av våra förslag

Våra förslag avser en rad olika gärningar och innefattar en betydande bredd. De ska dessutom ses som komplement till varandra och inte betraktas var för sig. Straffskärpningarna är sådana att de ofta kan vara samtidigt tillämpliga beträffande en och samma gärning. I sådana fall kan effekten bli mycket kraftig. Förslagen sammantagna innebär alltså betydande skärpningar av straffen för brott som vi har kunnat identifiera som vanliga i kriminella nätverk. Skärpningarna kommer bl.a. att leda till fler och längre fängelsestraff, men även en viss möjlighet till att använda hemliga tvångsmedel och häktning i större utsträckning än i dag.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Våra förslag syftar till att det ska dömas ut längre och i viss mån även fler fängelsestraff än i dag, vilket leder till ökade kostnader för Kriminalvården med knappt 600 miljoner kronor per år. Förslagen förväntas inte innebära några kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten eller domstolarna som inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

De föreslagna förändringarna kan däremot inte genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården. Dessa tillskott bör finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras myndigheten såsom en följd av Kriminalvårdens tidigare aviserade behov av anstalts- och häktesplatser.

Ikraftträdande

Vi bedömer att de nya bestämmelserna kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2023. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 1 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

1 §¹

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,
2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller
3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *två* år, skall häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.

Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *ett* år och *sex månader*, ska häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 1 b, 4 och 5 §§, 8 kap. 5 §, 9 kap. 4 §, 13 kap. 3 och 12 §§, 26 kap. 1 § och 29 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 16 kap. 5 a §, 26 kap. 3 a § och 29 kap. 2 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 b §¹

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor, tiggeri *eller brottslig verksamhet*, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grovt människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

4 §²

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för olaga tvång till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst *nio månader* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är

Om brottet är grovt döms för grovt olaga tvång till fängelse i lägst *ett* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt

¹ Senaste lydelse 2018:601.

² Senaste lydelse 2017:332.

grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

5 §³

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst *ett* år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *nio månader* och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller
2. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst *två* år.

Om brottet är grovt döms för grovt olaga hot till fängelse i lägst *ett* och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

8 kap.

5 §⁴

Den som *stjäl medelst* våld å person eller *medelst* hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara *eller, sedan han begått stöld och anträffats på bar gärning, sätter sig med sådant våld eller hot till motvärn mot den som vill återtaga det tillgripna, dömes för rån* till fängelse, lägst ett och högst sex år. *Detsamma skall gälla om någon med sådant våld eller hot tvingar annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvungne eller någon i vars ställe denne är. Lika med våld anses att*

Den som *genom* våld å person eller *genom* hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara,

1. *begår stöld,*
 2. *olovligen införskaffar ett betalningsverktyg som avses i 9 kap. 3 c § andra stycket, eller*
 3. *tvingar annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är,*
- döms för rån till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år.

För rån döms också den som, sedan han eller hon begått stöld

³ Senaste lydelse 2018:1745.

⁴ Senaste lydelse 1975:1395.

försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

och anträffats på bar gärning, sätter sig till motvärn med sådant våld eller hot som avses i första stycket mot den som vill återta det tillgripna.

Lika med våld anses att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Är *förfarande* som avses i första stycket med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, dömes dock ej för rån utan för annat brott som *förfarandet* innefattar.

Är *en gärning* som avses i första till tredje styckena med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, döms dock *inte* för rån utan för annat brott som *gärningen* innefattar.

9 kap.

4 §⁵

Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för *utpressning* till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms för *ringa utpressning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för *grovt utpressning* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Den som genom olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvingade eller någon i vars ställe denne är döms, om inte brottet är att anse som rån eller grovt rån, för *utpressning* till fängelse i högst tre år. Om brottet är ringa, döms för *ringa utpressning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms för *grovt utpressning* till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

13 kap.

3 §⁶

Den som åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för

⁵ Senaste lydelse 2017:443.

⁶ Senaste lydelse 2009:396.

annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom, döms för allmänfarlig ödeläggelse till fängelse, lägst två och högst åtta år.

Är brottet mindre allvarligt, döms till fängelse, lägst ett och högst tre år.

Är brottet grovt, döms till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid.

Är brottet grovt, döms för grov allmänfarlig ödeläggelse till fängelse på viss tid, lägst sex och högst arton år, eller på livstid. *Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig eller allvarlig art.*

12 §⁷

För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet eller spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

För försök, förberedelse eller stämpling till mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, *grov allmänfarlig ödeläggelse*, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, sabotage mot blåljusverksamhet, grovt sabotage mot blåljusverksamhet eller spridande av gift eller smitta eller till förgöring och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap.

16 kap.

5 a §

Den som för brottslig verksamhet anlitar, betalar, överlämnar egendom till eller instruerar någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i sådan verksamhet, döms för främjande av ungdomsbrottslighet till fängelse i högst fyra år. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktksam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket om det vore uppenbart opåkallat med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder och utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen samt omständigheterna i övrigt.

26 kap.

1 §⁸

Fängelse döms ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2 eller 3 §, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Fängelse på viss tid får inte understiga fjorton dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 2–3 a §§, får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst arton år. När fängelse i förening med skyddstillsyn döms ut enligt 28 kap. 3 § gäller i fråga om tiden för fängelsestraffet vad som föreskrivs i den paragrafen.

Om fängelse som förvandlingsstraff för böter är särskilt föreskrivet.

3 a §

För den som döms till fängelse med tillämpning av 29 kap. 2 a § får för brottet dömas till fängelse på viss tid som överstiger den tillämpliga straffskalan, i förekommande fall enligt 2 och 3 §§, men inte överstiga arton år. Denna straffskala får inte heller överskridas med mer än

1. ett år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är kortare än fängelse i fyra år,

2. två år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller längre men kortare än fängelse i åtta år,

3. fyra år, om det högsta straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i åtta år eller längre.

⁸ Senaste lydelse 2009:396.

29 kap.2 §⁹

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig, *numerärt överläge, eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,*

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, eller

10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

2 a §

Utöver vad som anges i 2 § ska det vid bedömningen av straffvärdet anses som synnerligen försvårande om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person och

1. innefattat användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat likvärdigt ämne och begåtts på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats,

2. haft bakgrund i en konflikt mellan grupper av personer i vilken

skjutvapen eller sådana ämnen som avses i 1 använts, eller

3. varit ägnat att framkalla en konflikt av sådant slag som avses i 2.

4 §¹⁰

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. *Vid denna bedömning ska särskilt beaktas vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig.*

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, om inte förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. *Har den tilltalade tidigare vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till brott, eller utgör brottet återfall i särskilt allvarlig brottslighet ska den tidigare brottsligheten dock beaktas oberoende av om sådant förverkande sker.*

Vid tillämpning av första stycket ska rätten ta hänsyn till den tid som har förflutit mellan brotten och om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:370.

Förslag till lag om ändring av narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs att 1, 2 och 4 §§ narkotikastrafflagen (1968:64) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelssyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotika-handel, eller
6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika döms, om gärningen sker uppsåtligt, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år.

Om en gärning som avses i första stycket innebär att gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas döms i stället till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befattning i vissa fall med narkotika finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

2 §²

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader. *Detta gäller inte om gärningen omfattas av 1 § andra stycket.*

¹ Senaste lydelse 2000:1228.

² Senaste lydelse 2016:488.

För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms det, om gärningen avser *annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök eller förberedelse till narkotikabrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott döms det, om gärningen avser *annat än bruk av narkotika*, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms det, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

³ Senaste lydelse 2016:488.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Attunda tingsrätt, Barnombudsmannen, Botkyrka kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Brukarföreningen Stockholm, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Fackförbundet ST, Folkhälsomyndigheten, Fryshuset, Göteborgs tingsrätt, Helsingborgs kommun, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Karlskrona kommun, Knivsta kommun, Kriminalvården, Kumla kommun, Kungsbacka kommun, Kustbevakningen, Leksands kommun, Lunds tingsrätt, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Läkemedelsverket, Malmö kommun, Mjölby kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Narkotikapolisföreningen, Narkotikapolitiskt Center, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Rättsmedicinalverket, Sala kommun, Seko, Skara kommun, Socialstyrelsen, Sollefteå kommun, Statens institutionsstyrelse, Stockholms kommun, Strömstads kommun, Svenska bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Södertälje tingsrätt, Trelleborgs kommun, Tullverket, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga institutionen), Vara kommun, Växjö kommun och Åklagarmyndigheten.

Yttranden har dessutom avgetts av Göteborgs kommun, Lantbrukarnas Riksförbund och Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen).

Riksrevisionen och Nationellt forensiskt centrum har avstått från att yttra sig.

Svar har inte inkommit från Arboga kommun, Barnrättsbyrån, Bollnäs kommun, Båstads kommun, Centralförbundet för alkohol och narkotika, Civil Rights Defenders, Falu kommun, Kommunal, Kristianstads kommun, Landskrona kommun, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Mölndals kommun, Nässjö kommun, Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Likabehandling, Rädda Barnen, Sandvikens kommun, Sunne kommun, Svensk förening för beroendemedicin och Örebro kommun.