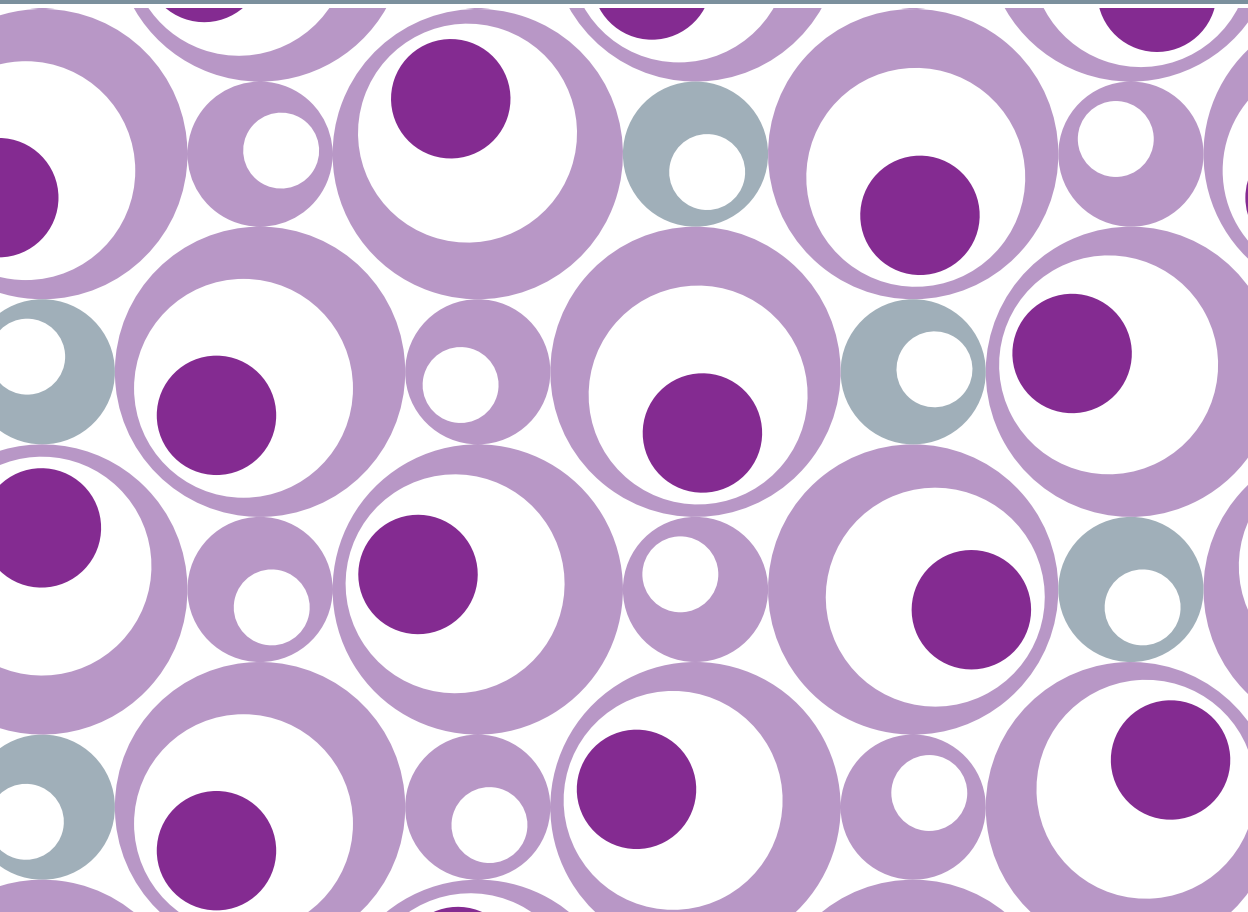


Kortversion av rapport 2014:6



Skärpta straff för allvarliga våldsbrott

Utvärdering av 2010 års straffmättningsreform

brå

Innehåll

Inledning	3
Bakgrund	3
Resultat	5
Har straffnivån för allvarliga våldsbrott skärpts?	5
Har spännvidden vid straffvärdebedömningen ökat?	6
Har återfallsskärpningen fått mätbar effekt?	7
Diskussion	9
Svårt och för tidigt att mäta effekten	9
En markering av skärpt syn på våldsbrott	10
Ambivalens kring lagstiftningstekniken	10

Författare: Klara Hradilova Selin, Sven Granath

Publiceringsår: 2014

Antal sidor: 11

Form: Ordförrådet AB

Tryck: Lenanders Grafiska AB 2014

Rapport: 2014:6

ISBN: 978-91-87335-35-8

URN:NBN:SE:BRA-575

ISSN: 1100-6676

Inledning

Brottsförebyggande rådet (Brå) fick våren 2012 i uppdrag av regeringen¹ att utvärdera genomslaget för den straffmättningsreform som genomförts två år tidigare. Utvärderingen resulterade i rapporten *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott. Utvärdering av 2010 års straffmättningsreform (Brå 2014:6)*.

Till grund för utvärderingen analyserades tre empiriska material:

- *Statistik* över lagföringar (från perioden 2000–2012) för misshandel, rån, våldtäkt, försök till mord och dråp, utpressning och vållande till annans död i kombination med misshandel.
- *Domar* (469 stycken, från perioden 2008–2012) om synnerligen grov misshandel, grov misshandel samt försök till mord och dråp.
- *Fokusgruppsintervjuer* med ett antal åklagare och domare.

Bakgrund

I mars 2010 antog riksdagen propositionen *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*² Därmed trädde ett antal lagändringar i kraft den 1 juli samma år. Syftet var att höja straffen för allvarliga våldsbrott och för grovt vållande till annans död, att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen samt att skärpa straffen vid återfall i brott.

Reformen innebar bland annat ett tillägg i 29 kap. 1 § 2 st. brottsbalken (BrB) om att man vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beakta om gärningen inneburit "ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person". Genom detta skulle straffvärdet för allvarliga våldsbrott höjas, med en i förarbeten rekommenderad uppräknings motsvarande 20–30 procent.

Förkortad version

Rapportens huvudresultat presenteras här i en förkortad version, som i likhet med den ursprungliga rapporten bygger på de tre centrala frågeställningarna:

- Har straffnivån för allvarliga våldsbrott skärpts?
- Har spännvidden i straffvärdebedömningen ökat?
- Har återfallsskärpningen fått en mätbar effekt?

¹ Ju2012/860/KRIM.

² Prop. 2009/10:147.

För att ytterligare höja straffnivån för de allvarigaste fallen av grov misshandel, delades också straffskalan för grov misshandel upp. Detta innebar att man för ett *synnerligen grovt* misshandelsbrott kan dömas till fängelse i lägst fyra och högst tio år,³ medan man för annan grov misshandel döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Dessutom höjdes straffminimum för grov utpressning samt för grovt vållande till annans död, från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

För att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen gavs bestämmelser om försvårande och förmildrande omständigheter större räckvidd,⁴ genom att olika förstärkningsord togs bort ur lagtexten.

Därtill förtydligades att återfall i brott skulle beaktas i skärpande riktning.⁵ Det skulle också beaktas som försvårande om brottet utgjort ett led i en organiserad eller systematisk brottslighet, eller om det föregåtts av särskild planering.⁶

³ 3 kap. 6 § 2 st. BrB.

⁴ 29 kap. 2–3 §§ BrB.

⁵ 29 kap. 4 § BrB.

⁶ 29 kap. 2 § 6 p. BrB.

Resultat

Har straffnivån för allvarliga våldsbrott skärpts?

Straffmättningsreformen har totalt sett fått genomslag för de allra grövsta våldsbrotten – framförallt för grov misshandel, men i viss mån även för mord och dråp och försök därtill samt för grovt vållande till annans död och grov utpressning.

Strafflängden har ökat med i genomsnitt två månader (medianen låg på tre månader) för *grov misshandel* (inklusive *synnerligen grov misshandel*), den mest centrala brottstypen för reformen.

Statistiskt sett längre straff för grov misshandel.

Ökningen gäller oavsett andra omständigheter av relevans för strafflängden, såsom tidigare belastning, antal

brott i lagföringen eller andelen förberedelsebrott. De längre straffen kan heller inte förklaras av att våldet blivit grövre i termer av förändrade våldsmetoder (kniv, trubbigt våld osv.) eller skador på offret. Granskningen av domar visar tvärtom att våldet snarare blivit lindrigare under samma brottsrubricering. Det kan sannolikt hänga samman med att fler gärningar, som tidigare rubricerades som *misshandel av normalgraden*,

efter reformen rubriceras och lagförs som *grov misshandel* – något som även Högsta domstolen tolkat som ett av reformens syften.⁷

I någon mån har detta förmodligen dämpat reformens mätbara effekt i lagföringsstatistiken. Om strafflängden studeras för en specifik typ av våld, exempelvis knivvåld eller våld med slagvapen, framgår dock att straffen blivit i genomsnitt 20–30 procent längre efter reformen – vilket motsvarar de uppräkningsrekommenderats i förarbetena till den.

Statistiskt sett har straffen ökat endast marginellt för *försök till mord*, *försök till dråp* och *fullbordat dråp*. Brottskategorierna *försök till mord* och *försök till dråp*, liksom *försök till dödligt våld*, omfattar dock allt fler fall som tidigare sannolikt hade rubricerats som *grov misshandel*. Eftersom denna utveckling har pågått under en längre tid och inte direkt kan kopplas till straffmättningsreformen, kan man underskatta reformens effekt på dessa brott. Brås granskning av domar visar dock att rätten inte sällan refererar till straffmättningsreformen när det gäller exempelvis *försök till mord* respektive *försök till dråp*.⁸ Straffmättningsreformen tycks alltså ha haft effekt

⁷ NJA 2011 s. 89 p. 10. Se även Borgeke m.fl. (2011) *Straffvärdebedömningen av allvarliga våldsbrott*, Svensk Juristtidning nr 1/2011, s. 71.

⁸ NJA 2013 s. 376.

även när det gäller mord och dråp och försök därtill, även om effekten ännu inte återspeglas tydligt i statistiken.

De tidsbestämda straffen för *fullbordat mord* har blivit väsentligt längre, vilket sannolikt till stor del förklaras av att maxgränsen för det tidsbestämda straffet höjdes till 18 år redan 2009, det vill säga året före straffmättningsreformen. Den tydliga skärpningen 2009 gör det samtidigt svårt att utvärdera straffmättningsreformens effekt beträffande mord.

För övriga studerade våldsbrott under perioden kan inga förändringar i strafflängd observeras i lagföringsstatistiken – alternativt är de för få för att säkra slutsatser ska kunna dras. Detta gäller *misshandel av normalgraden, våldtäkt, utpressning av normalgraden* eller *rån*. För misshandel av normalgraden kan den uteblivna ökningen bero på att fler misshandelsbrott efter reformen rubriceras som grova brott, vilket gör att de faktiska effekterna av straffskärpningarna inte alltid är observerbara i lagföringsuppgifterna. Den uteblivna ökningen i strafflängd för våldtäkt kan vara ett resultat av den vidgade våldtäktsbestämmelsen (2005), som innebär att fler (relativt sett mindre grova) gärningar än tidigare nu rubriceras som våldtäkt. För övrigt kan tilläggas att straffen för grov misshandel redan före reformen var betydligt strängare i Sverige än i andra nordiska länder⁹.

Har spännvidden vid straffvärdebedömningen ökat?

Frågan om ökad spännvidd vid straffvärdebedömningen ligger nära den om längre genomsnittstraff. Om längre straff förklaras av att rätten i princip slutat använda botten av den gällande straffskalan kan det innebära att spännvidden egentligen riskerar att minska. Om minimistraflet används, fast inte i lika omfattande utsträckning än tidigare, bör det däremot innebära en ökad spännvidd.

När det gäller misshandelsbrotten visar statistiken på en tydligt ökad spännvidd, inte minst beträffande *grov misshandel*. Framför allt märks där en tydlig skiftning mot att allt färre straff för *grov misshandel* ligger vid straffminimum (ett år), och att fler i stället är några månader längre. Även i de övre delarna av straffskalan för *grov* och *synnerligen grov misshandel* har det skett vissa förändringar. Straff motsvarande fyra år eller mer var visserligen fortfarande ovanliga under den närmaste tiden efter reformen, men ändå fler än under perioden innan (5 procent jämfört med tidigare 2 procent). Även för misshandel av normalgraden observeras något fler längre fängelsestraff (motsvarande sex månader eller mer).

Ökad spännvidd i straffen för grov misshandel.

⁹ SOU 2008:85, s. 241.

Intervjuade åklagare och domare beskrev det som en önskvärd förändring att differentiera användningen av straffskalorna, genom att avlägsna förstärkningsorden och på så sätt vidga användningsområdet för *förmildrande* och *försvårande omständigheter*.¹⁰ Samtidigt uttrycktes tveksamhet över det faktiska genomslaget. Flera av intervjupersonerna menade att bestämmelserna hade beaktats på samma sätt även före reformen. Efter reformen förekommer det dock oftare i domskälen att man åberopar försvårande omständigheter, även om det kan bero på att de främst dokumenteras oftare – inte nödvändigtvis beaktas oftare. Förmildrande omständigheter¹¹ har efter straffmättningsreformen dokumenterats i domskälen ungefär lika sällan som före den.

Om försvårande omständigheter verkligen i högre grad har börjat beaktas vid straffvärdebedömningen kan detta vara en tredje omständighet som kan ha bidragit till den totala ökningen i strafflängd för *grov misshandel*, tillsammans med de i förarbeten rekommenderade uppräkningsarna och införandet av brottskategorin *synnerligen grov misshandel*. Brås intervjuer med åklagare och domare har dock samtidigt visat att det råder vissa oklarheter om hur den ökade tillämpningen av *försvårande omständigheter* ska förenas med de rekommenderade uppräkningsarna.

Brås intervjupersoner understryker vidare att åklagaren har en mycket viktig roll för beaktandet av olika omständigheter i enskilda fall, något som sällan uppmärksammas när nya lagar tillämpas i praxis.

Har återfallsskärpningen fått mätbar effekt?

Återfallsskärpningen, det vill säga förtydligandet att tidigare brottslighet ska ha betydelse vid straffmätningen,¹² har inte haft någon statistiskt mätbar effekt. Exempelvis ökade strafflängden för grov misshandel likartat för dem som tidigare lagförts för våldsbrott de senaste fem åren, och för dem som inte gjort det.

Ingen mätbar effekt av återfallsskärpningen.

De åklagare och domare som Brå intervjuat betraktar återfallsskärpningen som "ingen ändring alls", eftersom återfall har beaktats i skärpande riktning redan tidigare. Ändringen i lagtexten var därmed bara ett förtydligande av det som redan gällde.

Den uteblivna effekten kan också bero på att bestämmelsen överhuvudtaget alltid tillämpats ytterst sällan, både före och efter reformen, eftersom tidigare brotts-

¹⁰ 29 kap. 2–3 §§ BrB.

¹¹ 29 kap. 3 § BrB.

¹² 29 kap. 4 § BrB.

lighet ska beaktas framför allt genom förverkande av villkorligt medgiven frihet och genom valet av påföljd. Först när detta inte är möjligt, vilket sällan är fallet, ska 29 kap. 4 § BrB tillämpas.

Även enligt Brås granskning av domar är det mycket ovanligt att rätten uttryckligen hänvisat till bestämmelsen – både före och efter reformen. Högsta domstolen har också konstaterat att det efter reformen inte finns skäl att tillämpa 29 kap. 4 § på ett annat sätt än när bestämmelsen infördes 1989.¹³

Vissa experter har även dragit slutsatsen att omformuleringen i lagtexten i själva verket innebar en inskränkning av bestämmelsens tillämpningsområde, trots att syftet var motsatsen.

¹³ NJA 2012 s. 79.

Diskussion

Svårt och för tidigt att mäta effekten

I Brås intervjuer med åklagare och domare diskuterades huruvida en utvärdering av reformens genomslag över huvud taget låter sig göras. Det är svårt att statistiskt isolera reformens effekt, eftersom de aktuella skärpningarna trädde i kraft under samma tidsperiod som flera andra lagändringar, varav vissa direkt överlappar straffmättningsreformens innehåll. Som exempel kan nämnas det skärpta straffet för mord eller den vidgade våldtäktsbestämmelsen. Vissa av de intervjuade ifrågasatte även vilket genomslag dessa delar av reformen egentligen har, givet dels den ovanliga lagstiftningstekniken, dels de tröskeeffekter i straffmätningen som reformen skapar.

Ett annat tema i intervjuerna var att det kan vara alldeles för tidigt att förvänta sig en statistiskt mätbar effekt på strafflängd för allvarliga våldsbrott generellt – dels med tanke på den eftersläpning med vilken brotten lagförs, dels på grund av den lagstiftningsteknik som tillämpats. Ändrade straffskalor renderar rimligtvis en mer direkt förändring, något som inte kan förväntas när ändringarna i stora drag gått ut på att påverka straffmättningsprocessen. Samtidigt som fler-

talet var kritiska till att lagstifta genom förarbeten, uttrycktes också förståelse för att straffskalorna, exempelvis för *grov misshandel*, inte kräver en justering och att de övre delarna i stället bör utnyttjas i högre grad.

Med tanke på just lagstiftningstekniken – att skärpa straffen genom förarbeten snarare än genom ändringar i lagtexten – betonade de intervjuade att utvärderingen av reformen kom för nära inpå att de nya lagarna trätt i kraft. Man påpekade att det krävs längre tid för att påverka den komplexa straffmättningsprocessen och få en tydlig effekt. Vidare ansåg man att 2011 års dom från Högsta domstolen¹⁴ initialt kan ha haft en dämpande effekt på den avsedda skärpningen – i varje fall beträffande den nya rubriceringen *synnerligen grov misshandel* – men att detta kan, och kanske redan är på väg, att förändras.

Förutom att själva implementeringen i praxis kan ta tid skapar den korta uppföljningsperioden även metodologiska problem. Eftersläpningen mellan brotts- och lagföringstillfället gör statistiska analyser relativt svaga, i synnerhet för till antalet mindre brottskategorier. Därför är möjligheterna till några säkrare slutsatser begränsade för andra brottskategorier än för *grov misshandel*, där flera skärpande åtgärder vidtagits.

¹⁴ NJA 2011 s. 89.

I intervjuerna var åklagare och domare överens om att införandet av den nya rubriceringen *synnerligen grov miss-handel* var den mest konkreta åtgärden inom ramen för straffmättningsreformen, i varje fall i den delen som berör allvarliga våldsbrott. De övriga ändringarna, exempelvis uppräkningsförslagen som angavs i förarbeten, var några rent av omedvetna om. Detta aktualiserar frågan om hur information i samband med lagändringar sprids inom rättsväsendet överlag.

En markering av skärpt syn på våldsbrott

I Straffnivåutredningens betänkande formuleras tydligt att lagstiftaren är medveten om att den samlade forskningen visar att skärpta straff inte inverkar på brottsligheten och att de förslag som läggs fram inte heller har några brottspreventiva ambitioner. Syftet är snarare att uppvärdera våldsbrotten i förhållande till andra brott och att – med hänvisning till proportionalitetsprincipen och den allmänna samhällsutvecklingen – markera en skärpt syn på allvarliga våldsbrott.

Målet att uppgradera våldsbrotten i jämförelse med andra brott, förslagsvis förmögenhetsbrott,¹⁵ har i flera sammanhang beskrivits som i sig förståeligt, liksom viljan att uppnå en större differentiering i tillämpningen av de gällande straffskalorna. Denna inställning kommer också till uttryck i Brås intervjuer. Samtidigt har en ny utredning tillsats med uppdraget att se över möjligheterna att skärpa straffen för just egendomsbrott.¹⁶ Frågor om vilka effekter de olika straffskärpande åtgärderna kan få i längden har väckts av flertalet experter.¹⁷

Ambivalens kring lagstiftningstekniken

Om det främst var en markering och uppgradering av våldsbrott som var målet för reformen, menade en del av Brås intervjupersoner att nya brottsrubriceringar hade kunnat tjäna ett sådant syfte bättre än längre straff, möjligen till en lägre samhällskostnad. Införande av brottskategorin *synnerligen grov miss-handel* fick snabbt uppmärksamhet inom rättsväsendet och rimligtvis även hos allmänheten, då det var den delen av reformen som uppmärksammades medialt. Det är också för denna brottskategori som den tydligaste ökningen i strafflängd observeras i denna utvärdering.

¹⁵ Prop. 2009/10:147, s. 11.

¹⁶ Dir. 2012:73.

¹⁷ T.ex. Asp, SOU 2008:85, s. 401.

Bland de åklagare och domare som Brå intervjuade tycktes det finnas delade åsikter om lagstiftande genom förarbetsuttalanden. De flesta menade att det är systemfrämmande och att det enbart är genom justering av straffskalor som straffen kan skärpas. Övriga ifrågasatte vilket genomslag den generella skärpingen egentligen har, med tanke på dels den ovanliga lagstiftningstekniken, dels diverse tröskeeffekter som den skapar.

Flera uttryckte dock att straffskalorna som sådana är bra och att problemet snarare är att de inte används fullt ut; mot den bakgrunden kan de i förarbetena rekommenderade uppräkningsarna betraktas som stöd för rätten att mäta ut längre straff. Ett sådant stöd till en mer differentierad bedömning är i sig en välkommen förändring, enligt de intervjuade åklagarna och domarna. Några menade att ändrade straffskalor på ett sätt kan upplevas som mer styrande än uppräkningsarna som anges i förarbeten. Ambivalensen kring den använda lagstiftningstekniken kan rimligtvis ha inverkat på reformens genomslag.

Att bestämma påföljd och mäta straff för ett begånget brott fordrar en mängd överväganden. Vad som är lämpliga straffnivåer är också återkommande föremål för debatt i både kriminalpolitik och forskning. Brottsförebyggande rådet fick våren 2012 i uppdrag av regeringen att utvärdera genomslaget för den straffmättningsreform som genomförts två år tidigare. Utvärderingen resulterade i rapporten *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott. Utvärdering av 2010 års straffmättningsreform*.

Rapportens huvudresultat presenteras här i en *förkortad version*, som i likhet med den ursprungliga rapporten bygger på de tre centrala frågeställningarna

- Har straffnivån för allvarliga våldsbrott skärpts?
- Har spännvidden i straffvärdebedömningen ökat?
- Har återfallskärpnigen fått en mätbar effekt?

Rapporten vänder sig i första hand till domare och åklagare men även till forskare och övriga intresserade inom rättsväsendet.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNERGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE