

Dnr. Ju2025/01317
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDET EN STRAFFREFORM (SOU 2025:66)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Utredningen har presenterat ett stort antal förslag som kommer att få effekter som är oöverblickbara. Civil Rights Defenders anser att utredningens förslag riskerar att få stora negativa konsekvenser för enskilda, för Kriminalvården och för samhället i stort. Civil Rights Defenders anser att det, i den fortsatta beredningen av förslagen, är av största vikt att hänsyn tas till de synpunkter som utredningens experter fört fram i sina särskilda yttranden gällande bristen på utrymme att diskutera principiella utgångspunkter samt möjligheten att bedöma förslagets konsekvenser. Straffrätten är statens yttersta maktmedel, och att det inte funnits utrymme för diskussion om principiella utgångspunkter – utan att det genom direktiven på förhand var bestämt att det var en högre grad av repression som efterfrågades – innebär att utredningen inte varit inriktad på huruvida en sådan här straffreform är önskvärd eller nödvändig. Särskilt allvarligt och problematiskt är det att utredningens experter inte haft möjlighet att bedöma om utredningens förslag som helhet är rimliga.

Civil Rights Defenders **avstyrker** därför utredningens förslag i dess helhet.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Eftersom vi anser att det är en så pass allvarlig brist att det inte gjorts någon gedigen konsekvensbedömning av förslagets kumulativa effekter kan vi inte tillstyrka några förslag. I detta avsnitt presenteras våra allmänna synpunkter och skäl till att utredningens förslag avstyrks i sin helhet. Då vi anser att några av utredningens förslag är särskilt oroande, såväl enskilt som sammantaget med den generella repressionsökningen, kommenteras dessa närmare i efterföljande avsnitt.

Utredningstiden och direktiven

Utredningen har haft exceptionellt kort med tid för att utföra sitt mycket omfattande uppdrag. Såsom utredningens experter Gustaf Almkvist, Bengt Ivarsson och Göran Nilsson konstaterat i sitt särskilda yttrande har tidsbristen inneburit att utredningen har varit i det närmaste uteslutande inriktad på att arbeta fram lagtekniskt fungerande författningsförslag som tillgodoser de önskemål om en högre repressionsnivå som framgår av direktiven. Utredningen har således inte haft utrymme för att diskutera principiella utgångspunkter, hur förslagen förhåller sig till varandra eller vilka effekter förslagen kan få, något som Civil Rights Defenders menar är en allvarlig brist. Experterna har vidare konstaterat att en djupare analys av frågan

huruvida de föreslagna åtgärderna är ett effektivt sätt att bekämpa organiserad brottslighet inte har kunnat utföras.

Särskilt allvarligt är det att utredningens experter inte kunnat överblicka konsekvenserna av utredningens förslag. De har påtalat att det, till följd av den tidspress som utredningen tvingats arbeta under, inte har varit möjligt att bedöma om utredningens förslag sammantaget är rimliga. Sett mot bakgrund av det stora antal utredningar på det kriminalpolitiska området som presenterats på senare tid eller som arbetat parallellt med den aktuella utredningen och som påverkar den samlade effekten av de repressionshöjningar som utredningen innebär är detta minst sagt bekymmersamt.

Såsom även utredningens experter konstaterat är det uppenbart att utredningstiden inte har beslutats utifrån en realistisk bedömning av den tid som krävs för att utföra uppdraget, utan utifrån en ambition att kunna genomföra Tidöavtalet under mandatperioden. Civil Rights Defenders är kritiska både till utformningen av utredningsdirektiven och till den utomordentligt korta tid som utredningen fått till sitt förfogande. Det har fråntagit utredningen möjligheten att göra en gedigen analys av såväl behovet av en reform som av förslagets konsekvenser. Detta är en mycket oroande utveckling av utredningsväsendet.

Det svenska utredningsväsendet har länge varit en central del av den demokratiska rättsstaten. På senare tid har det dock blivit allt vanligare med så kallade beställningsdirektiv, där det på förhand är bestämt vilka förslag en utredning ska presentera. Fokus ligger inte på att undersöka *om* det är lämpligt att en viss reform genomförs, utan endast på *hur* den ska genomföras. När utredningar begränsas till att legitimera i förväg givna slutsatser, i stället för att ges möjlighet att oberoende och nyanserat bedöma en fråga ur flera perspektiv, urholkas både kvaliteten och legitimiteten i det färdiga lagförslaget med risk för stora negativa konsekvenser.

Direktiven som legat till grund för den här utredningen är i princip uteslutande inriktade på repressionsökningar och är i stor utsträckning fokuserade på en viss typ av brottslighet och en viss kategori av brottslingar. Det handlar enligt direktiven om "organiserad brottslighet" och "brott som har samband med kriminella nätverk", och förslagen innebär att systemet för straffmätning i stor utsträckning utformas utifrån denna typ av brottslighet. De som ägnar sig åt sådan brottslighet utgör dock endast en minoritet av alla personer som begår brott. Den sammantagna repressionsökning som utredningens förslag innebär kommer emellertid att träffa alla personer som döms för brott – även för mindre allvarliga sådana – och riskerar därmed att slå oproportionerligt hårt mot majoriteten av dem.

Utredningen har bedömt att dess förslag kommer att innebära att ungefär 16 000 fler fängelseår döms ut per år. Utredningens förslag, sett tillsammans med övriga lagändringar och förslag på kriminalpolitikens område, kommer att få effekter som är svåra att överblicka. Vilka dessa effekter är, samt huruvida detta är motiverat eller önskvärt, har utredningen emellertid inte kunnat analysera närmare. Det faktum att utredningen, på grund av den korta utredningstiden, inte har kunnat göra en gedigen analys av vare sig behovet av en reform eller dess effekter riskerar att leda till mycket allvarliga konsekvenser för enskilda, för Kriminalvården och för samhället i stort. Det underminerar tilltron till utredningsväsendet.

Kriminalvårdens verksamhet och frihetsberövades mänskliga rättigheter

Kriminalvårdens verksamhet är sedan en tid tillbaka mycket hårt ansträngd. Trots att dubbelbeläggningen ökat och nya platser öppnas löpande har platsbristen förvärrats under senare år. Personalbristen utgör enligt Kriminalvården ett minst lika allvarligt problem som

platsbristen. Den ihållande plats- och personalbristen har redan en negativ påverkan på såväl säkerheten som möjligheten att utföra återfallsförebyggande arbete.¹ Det är som framgått svårt att bedöma vilken effekt som utredningens förslag, sett tillsammans med övriga aktuella förändringar på det kriminalpolitiska området, kommer att få för Kriminalvårdens verksamhet. Kriminalvården har dock bedömt att antalet fängelseplatser kommer att behöva öka från 9 000 till 27 000 från år 2023 till 2033 som en följd av förslagen i Tidöavtalet. Myndigheten har vidare bedömt att i antalet årsarbetskrafter för häkte och anstalt skulle behöva mer än tredubblas fram till 2033, men att en sådan ökning inte är möjlig att genomföra. En följd av detta skulle i stället bli att bemanningstätheten skulle behöva minska.²

Av häktes- och fängelselagarna följer att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Verkställigheten ska dessutom utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Dessa åtaganden följer även av såväl FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som av de europeiska fängelsereglerna³, Nelson Mandelareglerna⁴ och Bangkokreglerna⁵. Civil Rights Defenders ser en överhängande risk för att utredningens förslag bidrar till att frihetsberövade personer inte får sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. Utredningens förslag ingår i en rad nyligen genomförda eller föreslagna reformer som kommer att medföra stora konsekvenser och risker för Kriminalvårdens klienter och personal. Ökad trängsel bland klienter i kombination med minskad personaltäthet innebär en ökad risk för hot, våld och utsatthet samt en försämrad arbets- och boendemiljö. Myndigheten har uppgett att den kommer att utmanas i såväl sitt återfallsförebyggande arbete som i sitt uppdrag att verka för att påföljder verkställs på ett säkert och humant sätt. Civil Rights Defenders menar att utredningens förslag ytterligare skulle försvåra för Kriminalvården att efterleva Sveriges ovan nämnda internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga rättigheter för frihetsberövade.

Flera av utredningens förslag innebär straffskärpningar som inte är motiverade

Civil Rights Defenders har tidigare efterfrågat, och välkomnar i och för sig, att det görs en samlad översyn av straffskalorna. Däremot är det som ovan konstaterats under all kritik att direktiven i praktiken inte givit något reellt utrymme för utredningen att göra en nyanserad bedömning av behovet av den straffreform som nu föreslås. Flera av utredningens förslag, såsom skärpningar av ett femtiotal straffskalor, att presumptionen mot fängelse tas bort samt förslagen om skärpta straff för flerfaldig brottslighet, innebär rejäla straffskärpningar och förslagen innebär sammantaget en stor repressionsökning. Civil Rights Defenders ifrågasätter att detta skulle vara motiverat. Utredningen menar att förutom att straffen rent allmänt ska framstå som rättvisa och rimliga är de centrala ändamålen med denna reform att förbättra

¹ Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, KV 2023-669, s. 8.

² Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033, KV 2023-14991, s. 4 f.

³ Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, antagen av Ministerkommittén den 11 januari 2006 vid det 952:a mötet med ministrarnas ställföreträdare.

⁴ United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.

⁵ United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders.

brottsoffers möjlighet att få upprättelse genom straffet och att straffsystemet i större utsträckning ska tillgodose behovet av samhällsskydd. Det senare ändamålet ska enligt utredningen ses i ljuset av senare tids brottsutveckling där våldsamma konflikter i den kriminella miljön och organiserad brottslighet i olika former lyfts fram i direktiven. Repressionsökningen kommer emellertid att påverka alla personer som döms för brott och inte endast personer som har kopplingar till organiserad brottslighet eller kriminella nätverk, vilka som ovan diskuterat utgör en minoritet av personer som begår brott. Utredningen har varken kunnat bedöma hur repressionsökningen kommer att slå mot majoriteten av de dömda, det vill säga de som inte har kopplingar till organiserad brottslighet eller kriminella nätverk, eller huruvida straffskärpningarna sammantaget kommer att resultera i en rimlig helhet.

Det saknas forskningsstöd för att den här typen av offensiv straffrätt kommer att vara ett effektivt sätt att minska brottsligheten i samhället. Många studier har visat att den brottsförebyggande effekten genom avskräckning till följd av straffets stränghet är begränsad. Mer stöd finns för att en ökad sannolikhet för gripande och lagföring, snarare än straffets stränghet, kan verka avskräckande.⁶ Visst samhällsskydd kan tänkas uppnås genom den inkapaciteringseffekt som frihetsberövande medför. Mot bakgrund av att Polismyndigheten har bedömt att ungefär 14 000 personer är aktiva i kriminella nätverk lär dock inkapacitering inte vara särskilt effektivt för att stävja gängkriminalitet, eftersom det synes finnas gott om ersättare som kan begå brott när någon annan frihetsberövas. Vad gäller straffskärpnings effekter på återfall så har Kriminalvården, i en rapport i vilken ett antal forskningsstudier analyserats, konstaterat att studiernas resultat indikerar att straffskärpningar i sig inte kan förväntas leda till en minskning av återfall i brott, utan att det finns andra faktorer som är viktiga för utfallet. Det finns studier, bland annat från Sverige, som indikerar att något förlängda fängelsestraff i viss utsträckning kan minska återfall i brott. Minskningen i återfall kan dock förklaras av att dömda personer rehabiliteras genom behandlingsprogram, utbildning och arbetsmarknadsträning.⁷ I detta sammanhang bör det dock beaktas, som diskuterats ovan, hur Kriminalvården bedömer sin kapacitet och sin förmåga att utföra sitt återfallsförebyggande arbete. Mot bakgrund av att myndigheten bedömt att den kommer att utmanas på denna front menar Civil Rights Defenders att det framstår som osannolikt att den repressionsökning som utredningens förslag skulle resultera i kommer att få någon påtaglig positiv inverkan på återfallsfrekvensen. Såsom även utredningen konstaterat finns det snarare en risk för att längre fängelsestraff, med dess nedbrytande effekter, i stället leder till att risken för återfall ökar.

Ett centralt ändamål med denna reform är enligt utredningen att förbättra brottsoffers möjlighet att få upprättelse genom straffet. Detta förhållningssätt synes utgå ifrån att förbättrad möjlighet till upprättelse kan åstadkommas genom straffskärpningar. Brottsoffer är inte en homogen grupp och för brottsoffer kan upprättelse ta sig uttryck på många olika sätt, där hårdare straff inte nödvändigtvis är en del i ekvationen. I detta sammanhang erinras även om att Sveriges internationella åtaganden kopplade till brottsoffers rättigheter tar sikte på bland annat rätt till stöd, skydd och kompensation samt på möjligheten att delta i straffrättsliga förfaranden, och inte på strängheten av förövarens straff. Det finns begränsat med forskning

⁶ Kriminalvården – forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om straffskärpningar, 2021, s. 9 f.

⁷ Kriminalvården – forsknings- och utvärderingsenheten, Kort om straffskärpningar, 2021, s. 6.

om brottsoffers inställning till straffande, särskilt i svensk kontext. Brottsförebyggande rådet har dock undersökt brottsoffers inställning till elektronisk övervakning jämfört med fängelsestraff som avtjänas i anstalt. I de studierna framkommer att brottsoffer inte bedömt det som särskilt viktigt hur straffet avtjänades, utan det viktigaste var att gärningspersonen fick en fällande dom.⁸ Såsom även utredningen konstaterat tycks vidare majoriteten av brottsoffer prioritera straffets effektivitet, i bemärkelsen att det resulterar i att förövaren inte begår nya brott, framför straffets stränghet.⁹ I en amerikansk enkätstudie av brottsoffers syn på straff framkom att 60 procent föredrog kortare fängelsestraff, investeringar i brottsförebyggande insatser och rehabilitering framför långa fängelsestraff.¹⁰ Även om resultat av amerikanska studier inte rakt av kan appliceras på svenska förhållanden menar Civil Rights Defenders att resultatet indikerar något som kan förutsättas vara gemensamt för alla brottsoffer, nämligen att det bästa vore om brott inte sker. Mot denna bakgrund, och mot bakgrund av att den allt hårdare belastningen på Kriminalvården kommer att försvåra för myndigheten att utföra sitt återfallsförebyggande arbete, anser Civil Rights Defenders sammantaget att utredningens förslag inte kan förväntas påtagligt förbättra situationen för brottsoffer.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

11 Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk

- Civil Rights Defenders **avstyrker** förslagen om en straffskärpningsbestämmelse som är tillämplig på brott som ingått i ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.

Enligt direktiven skulle utredningen överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk och deras organiserade kriminella verksamhet. I direktiven anges vidare att vid tillämpningen av den nya regleringen ska straffet motsvara det dubbla straff som annars skulle ha dömts ut, om inte tungt vägande skäl, såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning än det dubbla. Utredningen har emellertid föreslagit att om bestämmelsen är tillämplig så ska straffvärdet höjas med *upp till* det dubbla.

Det finns ingen legaldefinition av *kriminellt nätverk*, och utredningen har inte heller ansett det lämpligt att införa någon sådan definition. Detta mot bakgrund av att graden av struktur och organisation bland nätverken varierar och att det blivit vanligare med löst sammansatta grupperingar. Utredningen anser i stället att regleringen bör utgå ifrån en bred innebörd av begreppet och att fokus bör ligga på de brottsliga gärningarna som sådana snarare än på gärningspersonens tillhörighet till en viss typ av nätverk. Civil Rights Defenders håller med om

⁸ Brottsförebyggande rådet (Brå), Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården, Rapport 2007:19; Brottsförebyggande rådet (Brå), Utökad frigång och återfall - Slutrapport om 2007 års reform av utslussning i Kriminalvården, Rapport 2010:8.

⁹ Se t.ex. Victim support, Victims' justice? What victims and witnesses really want from sentencing, 2010, s. 9 f.

¹⁰ Alliance for Safety and Justice, Crime survivors speak: The first-ever national survey of victim's views on safety and justice, 2016.

att straff inte bör bestämmas utifrån gärningspersonens person eller gruppstillhörighet, men anser ändå att förslaget är problematiskt eftersom det kan ge upphov till gränsdragnings- och tillämpningssvårigheter. Vad som menas med att ett brott "ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet" är inte tydligt nog i förhållande till de markanta skillnaderna i strafftid som kan komma i fråga beroende på om regleringen bedöms tillämplig eller ej. Enligt utredningen bör begreppet "grupp av personer" i den föreslagna straffskärpningsbestämmelsen omfatta alla kriminella grupperingar, även sådana som är löst sammansatta och inte alltid har en sådan organiserad form som avses i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brottslighet som utövas i organiserad form. En så bred definition riskerar enligt Civil Rights Defenders att ge upphov till svåra gränsdragningsproblem, exempelvis gällande när en gruppering ska räknas som tillräckligt sammansatt för att straffskärpningsregeln ska aktualiseras. Vidare menar utredningen att det inte ska krävas att den brottslighet som det aktuella åtalet avser kan klassas som allvarlig för att straffskärpningsbestämmelsen ska vara tillämplig. Det är tillräckligt att den brottslighet som generellt utövas inom en viss grupp, till vilken det eller de brott som är föremål för domstolens bedömning kan kopplas, kan klassas som allvarlig. Även brott som kan framstå som bagatellartade kan alltså omfattas av straffskärpningsbestämmelsen. En sådan ordning framstår – särskilt mot bakgrund av de gränsdragningsproblem som den mycket breda definitionen av "en grupp personer" – inte som vare sig proportionerlig eller rättssäker.

Den skada eller fara på samhällsnivå som brott med koppling till kriminella nätverk medför, vid sidan av de konsekvenser som de innebär för det direkta brottsoffret, motiverar enligt utredningen att sådana brott bestraffas hårdare än brott som inte har något samband med kriminella nätverk. En effekt av förslaget blir dock att en misshandel som begås av en gängmedlem gentemot en annan gängmedlem kan bedömas mycket strängare än om samma person misshandlar sin partner. Allvarligheten av relationsvåld nedgraderas således i förhållande till gängrelaterad brottslighet. Straffrätten sänder en tydlig signal om hur allvarligt samhället ser på brottslighet av olika slag, och Civil Rights Defenders ifrågasätter lämpligheten av att se på våld i nära relation och mäns våld mot kvinnor på detta sätt.

13.3.1 En utvidgning genom att sänka det minimistraff som ska vara föreskrivet för brottet

- Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att presumptionen för häktning inte bör sänkas till brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

Frihetsberövande är en av de mest ingripande åtgärder som staten kan vidta mot en enskild och innebär ett stort intrång i den enskildes fri- och rättigheter. Att vara häktad innebär en stor påfrestning för den enskilde, särskilt när denne beläggs med restriktioner. Häktning och restriktioner måste därför användas med stor återhållsamhet och med beaktande av proportionalitetsprincipen samt omgärdas av starka rättssäkerhetsgarantier. I slutet av 2021 lämnade FN:s kommitté mot tortyr sina sammanfattande observationer av Sveriges efterlevnad av FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Sverige kritiserades återigen den omfattande användningen av häktning och kommittén påminde om att frihetsberövande åtgärder som häktning ska användas som sista alternativ. Detta är en kritik som Sverige har fått från internationella övervakningsorgan under många år.

Presumptionen för häktning bygger på att det som regel ska finnas risk för flykt, kollusion eller recidiv vid den typ av allvarlig brottslighet som regeln tar sikte på. En sänkning av gränsen för presumption för häktning skulle innebära att ett stort antal brott skulle komma att omfattas av

presumptionsregelns tillämpningsområde, exempelvis grov stöld och grovt häleri. Civil Rights Defenders anser inte att det är motiverat att anta att det skulle föreligga flykt-, kollusions- eller recidivfara i alla situationer där presumptionen för häktning skulle bli tillämplig vid en sänkning till ett år, särskilt mot bakgrund av utredningens föreslagna straffskärpningar. En sänkning av häktespresumptionen skulle dessutom innebära att fler riskerar att utsättas för långvarig isolering på häkten.

Sammantaget instämmer Civil Rights Defenders med utredningens bedömning att det varken är nödvändigt, proportionerligt eller ändamålsenligt att sänka gränsen för presumptionsregeln till ett år.

17 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

- Civil Rights Defenders **avstyrker** det alternativa förslaget om att presumptionen för häktning bör sänkas till brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.
- Civil Rights Defenders **avstyrker** det alternativa förslaget om en straffskärpningsbestämmelse innebärande att straffvärdet ska höjas till det dubbla vid brott som ingått i ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet.
- Civil Rights Defenders **avstyrker** det alternativa förslaget om att de tre allvarligaste brotten ska ges fullt genomslag när straffvärdet för flera brott bedöms.

Av samma skäl som framgått ovan under avsnitt 11 och av samma skäl som utredningen angett för att inte förorda förslaget avstyrker Civil Rights Defenders det alternativa förslaget om en straffskärpningsbestämmelse som innebär att straffvärdet ska höjas till det dubbla vid brott som ingått i ett led i verksamheten inom en grupp personer som utövar allvarlig brottslighet. Skälen för att Civil Rights Defenders avstyrker det alternativa förslaget om en sänkning av presumptionen för häktning till ett år framgår ovan under avsnitt 13.3.1.

Civil Rights Defenders instämmer med utredningens bedömning att en ordning med en så kallad trekumulationsregel är förenad med betydande nackdelar. Det svenska straffrättssystemet vilar på principerna om proportionalitet, ekvivalens och humanitet. Detta innebär bland annat att lika allvarlig brottslighet ska bestraffas lika strängt och att allvarligare brottslighet ska bestraffas strängare än lindrigare. Principen om humanitet innebär att nivån bör hållas rimlig och måttlig. Det alternativa förslaget om en trekumulationsregel kommer att leda till oproportionerliga utfall och innebär att lindrigare brottslighet kan bestraffas strängare än allvarligare brottslighet. Såsom utredningen påpekat så innebär förslaget en risk för att straffvärdepåverkande omständigheter som är gemensamma för flera brott kan komma att beaktas dubbelt, vilket leder till att brottsligheten övervärderas. Liknande problematik uppstår i fall då flera brott i ett upprepat förfarande rubriceras som grova på grund av att brottsligheten utövats systematiskt. Brottslighetens omfattning skulle då få betydelse både vid gradindelningen och för straffvärdet som följer av trekumulationsregeln. Detta riskerar att leda till oproportionerliga och orimliga utfall. Sammantaget kan förslaget inte anses vara förenligt med principerna om proportionalitet, ekvivalens och humanitet, på vilka det svenska straffrättssystemet vilar.

Remissvaret har beretts av Hannah Lampinen.

Stockholm som ovan,

John Stauffer

Chefsjurist