

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor Linnea Wegerstad
Doktorand Sigrid Nikka

Justitiedepartementet

Remiss: Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (SOU 2023:1)

Ju2023/00373

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av universitetslektor Linnea Wegerstad och doktorand Sigrid Nikka.

Inledning

I betänkandet föreslås i huvudsak följande förändringar.

1. Så kallade straffmättningsstationer införs i lagtext (26 kap. 1 § brottsbalken).
2. Den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet ändras (26 kap. 2 § brottsbalken).
3. Principer för hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas införs i lagtext (29 kap. 1 § brottsbalken).

Fakultetsstyrelsens yttrande består av två delar. Inledningsvis ges synpunkter på de presenterade skälen för förändring. Därefter följer synpunkter på förslagen utifrån hur de passar in i den straffrättsliga systematiken och i rättstillämpningen.

I. Synpunkter på skälen för att genomföra lagändringarna

Fakultetsstyrelsens synpunkter i detta avsnitt hänför sig till de skäl som anförs i betänkandet till stöd för att genomföra förslagen (avsnitt 7.2). Granskningen har utförts med utgångspunkt i att huvudmålsättningarna med kriminalpolitiken bör vara ”att minimera de kostnader och det lidande som framkallas av brottsligheten och av samhällets kontrollåtgärder mot brottsligheten, samt att fördela dessa kostnader och detta lidande rättvist mellan de tre huvudparterna, brottslingen, brottsoffret och samhället.” (Träskman, P.O., *Vem är kriminalpolitikens nyckelperson: brottslingen, brottsoffret eller ”jag” själv?*, Juridisk Tidskrift nr 3 2008/09 s. 497). Med kostnader avses inte endast ekonomiska kostnader, utan också sociala kostnader, det vill säga offrets lidande till följd av brottet, gärningspersonens lidande till följd av straffet och allmänhetens lidande i form av minskad trygghet.

Stärkt legalitet och förutsebarhet

I betänkandet anføres att det kan anses stärka legaliteten i påföljdsbestämningen, och möjligen även förutsebarheten, om lagtexten på ett tydligare sätt än idag anger grunderna för straffmätning vid flerfaldig brottslighet.

Fakultetsstyrelsen vill påpeka att det inte har utretts om det finns ett behov av sådana riktlinjer för att tillgodose intresset av legalitet och förutsebarhet. Betänkandet innehåller inte någon systematisk genomgång av underrättspraxis som visar på om rättstillämpningen är enhetlig eller inte. Det framgår inte heller om eller i vilken utsträckning de tabeller för asperation som framförts i doktrin tillämpas i underrättspraxis.

I betänkandet anføres att straffmätning inte är en exakt vetenskap (s. 214), samtidigt som det föreslås en ny reglering som utgår ifrån ett närmast matematiskt förhållningssätt gentemot flerfaldig brottslighet. Det lämpliga straffet för flerfaldig brottslighet framställs delvis som en kvantitativ fråga om hur många brott av en viss typ som lämpligen bör rymmas i en viss straffskala. På samma sätt framställs det som en lämplig utgångspunkt att straffet som kan följa för åtta våldtäkter är två år längre än det straff som kan följa för femton inbrottsstöld (s. 277). Mot bakgrund av att straffmätning inte är en exakt vetenskap, ifrågasätter Fakultetsstyrelsen om det är lämpligt att lagstadga detta matematiska synsätt.

En relaterad fråga är om förslaget innebär att möjligheten att beakta omständigheter i de enskilda fallen minskar. I utredningen om den s.k. ungdomsreduktionen anfördes att de närmare detaljerna för hur ett straffvärde ska reduceras i olika sammanhang bättre hanteras av Högsta domstolen och straffrättsvetenskapen än i lagtext (SOU 2018:85 s. 263–264). Risken är alltså att en lagreglering bidrar till ett mindre flexibelt system som dessutom är svåröverskådligt. Dessa problem har uppmärksammats i tidigare utredningar som behandlat regleringen av flerfaldig brottslighet, där man har dragit slutsatsen att en reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet inte borde införas i lagtext (SOU 2008:85 s. 318–319; SOU 2012:34 s. 294–295). Även om det anføres i betänkandet att den föreslagna regleringen kommer att bidra till en mer flexibel straffmätning (s. 274) framgår inte skälen för att frånga de tidigare utredningarnas bedömningar i närmare detalj, utöver att det i direktivet anförts att ytterligare åtgärder behövs för att möta kritiken mot nuvarande ordning (s. 230). I detta sammanhang bör det noteras att utredningen varit begränsad av uppdragets snäva direktiv till att föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet (s. 195). Fakultetsstyrelsen anser att ovan nämnda problem behöver hanteras för att den föreslagna regleringen ska kunna stärka legaliteten och förutsebarheten, utan att leda till orättvisa resultat.

Repressionsnivå och reformtaket

I betänkandet konstateras att det finns en gräns för hur stränga straff som kan ådömas en individ vid ett och samma tillfälle (s. 196). Ytterst har en person ett begränsat antal år att leva. Det innebär att oavsett vilka principer som ska gälla för straffmätningen vid flerfaldig brottslighet kommer alla brott inte att kunna bestraffas fullt ut. På så sätt är frågan om bestraffningen av flerfaldig brottslighet snarast en fråga om vilken repressionsnivå som samhället ska ha, och hur den repressionsnivån motiveras. I betänkandet anføres som skäl för att ändra principerna för straffmätning vid flerfaldig brottslighet att det har genomförts straffskärpningar för flera brott under de senaste åren (s. 199, 211). Fakultetsstyrelsen anser att de senaste årens straffskärpningar likväl kan utgöra skäl för att inte ändra principerna för bedömningen av flerfaldig brottslighet, i syfte att värna om en rimlig

repressionsnivå som innebär en rättvis kostnadsfördelning mellan de resurser som staten lägger på att straffa gärningspersonen kontra att stötta brottsoffret eller värna om allmänhetens trygghet.

En höjd repression generellt och en utökad användning av maximistraff innebär att lagstiftarens och domstolarnas utrymme att kommunicera skillnaderna mellan olika gärningars allvar krymper. Att skärpa straffen för flerfaldig brottslighet medför en risk för att rättssystemet framstår som orimligt strängt gentemot flerfaldig men relativt sett mindre allvarlig brottslighet, och därigenom orimligt likgiltigt inför enskilda fall av mycket allvarlig brottslighet, eller mycket allvarlig brottslighet som lagförs vid olika tillfällen. Detta problem kan inte ständigt åtgärdas av nya straffskärpningar, eftersom det utrymme för att uttrycka skillnaderna i allvar mellan olika gärningar som lagstiftaren och domstolarna har att tillgå successivt krymper.

I betänkandet noteras att varken kriminalstatistik eller undersökningar av utsattheten för brott talar för att brottsligheten totalt sett har ökat, snarare tvärtom. Det anförs också att intresset av en skärpt syn mot flerfaldig brottslighet måste balanseras gentemot avsaknaden av fristående skäl för en generell repressionsökning (s. 200–201). Fakultetsstyrelsen vill understryka att avsaknaden av skäl för en repressionshöjning måste ses mot bakgrund av de många andra straffskärpningar som har genomförts utan att repressionsnivån i stort setts över. I betänkandet efterfrågas en bredare straffskaleöversyn (s. 225). Fakultetsstyrelsen finner det önskvärt att även kartlägga och utvärdera de senaste årens genomförda straffskärpningar, innan mer omfattande förändringar, såsom betänkandets förslag, genomförs. Det är även viktigt att sammanställa vilka ekonomiska kostnader dessa straffskärpningar har inneburit, varifrån resurserna för att finansiera dem har tagits, och vilka sociala kostnader som har uppstått för såväl dömda personer som deras anhöriga, brottsoffer och andra berörda.

Mäns våld mot kvinnor och brottsoffers upprättelse

I den utsträckning som förslaget innebär straffskärpningar och en ökad repression måste kostnaderna för detta, vilka inte är obetydliga enligt den konsekvensanalys som görs i betänkandet, vägas mot skälen för straffskärpning. Bland annat kommer Kriminalvården att behöva ytterligare resurser för att bekosta det ökade behovet av fängelseplatser. Kriminalvården behöver mot bakgrund av redan genomförda straffskärpningar nästan dubblera sina tillgängliga fasta platser till år 2032 (Kriminalvården, Kriminalvårdens platskapacitet 2023–2032, s. 34–36). Redan innan effekterna av detta lagförslag (samt effekterna av den slopade s.k. ungdomsrabatten och det förändrade regelverket kring villkorlig frigivning) beaktats har Kriminalvården därför hemställt om tillskott om 1 600 miljoner kr år 2026 för att hantera kapacitetsutökningen. Därefter beräknas kostnaderna för Kriminalvårdens kapacitetutökning att fortsätta öka, för att uppgå till ytterligare ca 4 miljarder kr år 2032 jämfört med år 2026 (Kriminalvården, Budgetunderlag 2024, s. 12–13.) Bara betänkandets förslag beräknas i betänkandet öka Kriminalvårdens kostnader med åtminstone ca 700 miljoner kr per år (s. 401, 408–409).

I betänkandet behandlas särskilt frågan om reaktionen gentemot flerfaldig brottslighet i form av våldtäkt, våldtäkt mot barn och andra brott gentemot någons fysiska eller sexuella integritet (s. 224, 286). Straffen för flera av sexualbrotten har skärpts de senaste fem åren genom två lagändringar (Prop. 2017/18:177, Prop. 2021/22:231). Böter har tagits bort från straffskalan för flera brott, flera minimistraff har höjts till fängelse i lägst sex månader, och minimistraffen för våldtäkt och våldtäkt mot barn har skärpts från fängelse i lägst två år till fängelse i lägst tre år.

Det nu aktuella lagförslaget innebär en straffskärpning med upp till två år för flerfaldig brottslighet som innefattar våldtäkt eller våldtäkt mot barn.

Ett utdömt straff är i grunden repressivt. Straffet medför inte att brottet kompenseras, men kan enligt betänkandet bidra till en känsla av upprättelse för brottsoffret (s. 41). Trots den senaste tidens straffskärpningar för sexualbrotten innehåller betänkandet dock inget underlag till stöd för att dessa tidigare straffskärpningar, eller den som nu föreslås, bidragit, eller kan antas komma att bidra till, mer eller bättre upprättelse för brottsoffer.

Det finns enligt Fakultetsstyrelsen anledning att inte ta för givet att dessa typer av justeringar av straffskalorna verkligen tillgodoser brottsoffrets intressen, eller tillgodoser dessa bättre än vad andra åtgärder hade kunnat göra. Brottsoffrets känsla för upprättelse och rättvisa påverkas av många andra faktorer än bara de konsekvenser som gärningspersonen möter, och även frågan om konsekvenser hänför sig framför allt till frågan om gärningspersonen hålls ansvarig på något sätt, snarare än straffets utformning eller längd (se C. McGlynn och N. Westmarland, *Kaleidoscopic Justice: Sexual Violence and Victim-Survivor's Perceptions of Justice*, *Social & Legal Studies*, 28(2), 179–201, 2019).

Fakultetsstyrelsen anser att en rationell kriminalpolitik bör söka att minska det lidande som brottsoffer för upprepade sexuella övergrepp utsätts för. Resurserna bör därför lämpligen delvis användas för att i ett tidigt skede upptäcka och skydda barn och vuxna från upprepade kränkningar. För att upptäcka övergrepp mot barn inom familjen är utomstående vuxna personer i barnets närhet som uppmärksammar barnets mående och som barnet vågar anförtro sig till ofta en förutsättning. Om resurserna fördelas till fängelseplatser innebär det att resurserna används till att i någon mån ytterligare bestraffa det fåtal förövare som faktiskt lagförs, men om resurserna används för att öka upptäckt på ett tidigt stadium skulle det möjligen kunna minska lidandet för fler brottsoffer. En sådan resursfördelning framstår som väl förenlig med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70) och den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Skr. 2016/17:10). De 700 miljoner kr per år i ökade kostnader som detta förslag enligt betänkandet beräknas innebära för enbart Kriminalvården, kan jämföras med det totala anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder: 705 miljoner kr år 2023 (Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 13, s. 67). Kostnaden kan även jämföras med kostnaden för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa våld mot barn: totalt 200 miljoner i statsbidrag, och 105 miljoner i ökade anslag per år (SOU 2022:70 s. 916–922).

Rättsordningens likgiltighet och tilltron till rättsväsendet

I betänkandet konstateras att om systemet för straffmätning uppfattas så att det efter ett visst antal brott saknar betydelse om gärningspersonen gör sig skyldig till ytterligare brottslighet, så kan det ge intryck av att rättsordningen till sist är likgiltig inför den skada som brottsligheten medför, vilket också inger betänkligheter utifrån ett brottsofferperspektiv (s. 196).

Fakultetsstyrelsen anser att det saknas underlag för detta antagande. Andelen som har mycket/ganska stort förtroende för rättsväsendet som helhet har ökat sedan år 2007 (Nationella trygghetsundersökningen 2022 s. 216). Sedan 2008 har andelen som har mycket/ganska stort förtroende avseende hur rättsväsendet och polisen behandlar brottsutsatta också ökat (a.a. s. 256).

Avseende detta skäl för att genomföra lagändringen vill Fakultetsstyrelsen betona att betänkandets lagförslag inte kommer att innebära att alla brott beaktas fullt ut

vid straffmätningen (s. 196), eller att alla brott alltid kommer att beaktas överhuvudtaget (s. 282). Det är inte heller givet att detta nya system för straffbestämning av flerfaldig brottslighet alltid kommer att resultera i högre straff (s. 420), och förslaget innebär dessutom att den s.k. ”mängdrabatten” lagstadgas (jfr s. 257, 263). Även den föreslagna regleringen kommer därför kunna kritiserats för att framstå som likgiltig inför brottsligheten (jfr s. 263 och 275, jfr även SOU 2012:34 s. 293).

Mot bakgrund av förslagets begränsade träffsäkerhet gentemot problemet som identifierats och de stora kostnader som förslaget är förenat med, finns det anledning att överväga om den eventuella likgiltighet som rättsordningen riskerar att kommunicera bättre hade hanterats genom andra typer av åtgärder. Att brott inte alls utreds eller lagförs kan uttrycka likgiltighet inför den skada som brottsligheten orsakar och därigenom leda till en minskad tilltro för rättsordningen. Detta problem hade bland annat kunnat motverkas genom insatser för att förebygga brott och öka uppkläringen av den brottslighet som begås, genom kompetensutveckling inom rättsväsendet vad avser sexualbrott och mäns våld mot kvinnor, och genom ett stärkt stöd till brottsoffer. Sådana åtgärder skulle kunna minska det lidande som brottsligheten innebär både för brottsoffer och allmänheten. Sammanfattningsvis anser Fakultetsstyrelsen att det saknas välgrundade skäl för att genomföra de presenterade förslagen.

II. Synpunkter på förslagen

Straffmätningsstationer införs i lagtext (26 kap. 1 § brottsbalken)

Fakultetsstyrelsen anser att förslaget om lagstadgade straffmätningsstationer framstår som förenligt med intressena av legalitet, förutsebarhet och en enhetlig rättstillämpning. Regleringen befäster i stort rådande praxis och kan bidra till en ökad tydlighet i straffmättningsbedömningen.

Fakultetsstyrelsen efterfrågar dock en större tydlighet avseende hur domstolarna ska hantera situationer då straffmätningen hamnar mellan straffmättningsstationerna. I betänkandet diskuteras framför allt hur de s.k. billighetsskalen i 29 kap. 5 § och 5a § ska påverka straffmätningen (s. 420 och 302–303). Detta kan möjligen ge intrycket att billighetsskalens genomslag ska inskränkas (jfr s. 420 och 302–303). Fakultetsstyrelsen vill i sammanhanget uppmärksamma den osäkerhet som straffmätningen är förenad med, som betänkandet noterat (s. 301). Reglerna för straffmätning, särskilt vad avser justeringar av ett preliminärt straffmättningsvärde till den tilltalades nackdel, bör tillämpas med måttlighet och försiktighet (jfr s. 38).

Vad gäller kompensation för långsam handläggning kan konstateras att en ordning där den tilltalade kan behöva söka kompensation för långsam handläggning inom ramen för statens skadereglering bättre skulle kunna kompensera följderna därav, jämfört med en påföljds lindring. Samtidigt innebär detta att påföljds lindringens möjliga förebyggande effekt under den pågående utredningen, och rättsmedlets tillgänglighet, försämras (jfr NJA 2012 s. 1038 p. 17). Det har tidigare anförts att ett skadestånd från statens skadereglering sällan är det mest ändamålsenliga för den enskilde (SOU 2010:87 s. 287). I nu aktuellt betänkande framkommer inte några tungt vägande skäl för att frångå utgångspunkten att konventionskränkningar bör botas inom ramen för processen där de uppkommer (jfr SOU 2010:87 s. 285). För att säkerställa att Sverige lever upp till sina konventionsåtaganden bör konsekvenserna för den tilltalades tillgång till rättsmedel som detta förslag innebär, utredas vidare.

Straffnivåerna vid flerfaldig brottslighet ändras (26 kap. 2 § brottsbalken)

Fakultetsstyrelsen anser att 26 kap. 2 § tredje stycket är svårtolkat: ”Om det svåraste av de lägsta straffen är fängelse i tre år eller mer får fängelse på viss tid bestämmas till högst tio år, eller den längre tid som kan följa av andra stycket. Straffet får dock inte överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra.” Otydligheten rör både begreppet ”det svåraste straffet” och lydelsen ”det svåraste av de lägsta straffen”.

Fakultetsstyrelsen förslår något av följande alternativ.

- ”Om det lägsta straffet som kan utdömas för något av brotten är fängelse i tre år eller mer...”
- Begreppet ”det svåraste straffet” ersätts med hänvisningar till minimi- respektive maximistraff: ”Om det lägsta minimistraffet är fängelse i tre år eller mer får fängelse på viss tid bestämmas till fängelse i tio år, eller den längre tid som kan följa av andra stycket. Straffet får dock inte överstiga brottens maximistraff sammanlagda med varandra”.
- Tredje stycket omformuleras med hänvisning till ”det allvarligaste brottet” istället för ”det svåraste straffet”: ”Om det lägsta straffet för det allvarligaste brottet är fängelse i tre år eller mer, får fängelse på viss tid bestämmas till högst tio år, eller den längre tid som kan följa av andra stycket. Straffet får dock inte överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra.”
- Det tredje stycket stryks, så att möjligheten att överskrida straffskalan fortsättningsvis sker inom ramen för 26 kap. 2 § andra stycket punkten 2.

Principer för hur straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska bedömas införs i lagtext (29 kap. 1 § brottsbalken)

De ändringar som införs i 29 kap. 1 § brottsbalken kan läsas som en kodifiering av rådande asperationsprincip, med den skillnaden att *en andel* av de övriga gärningarnas sammanlagda straffvärde ska läggas till straffvärdet av det allvarligaste brottet. Andelarna ska alltså inte längre avta i storlek. Fakultetsstyrelsen noterar att lagtexten dock inte utesluter en tolkning som innebär att andelarnas storlek ska avta.

Andelens storlek bestäms enligt betänkandet utifrån gärningarnas allvar (s. 276, 427). Fakultetsstyrelsen observerar att storleken på andelen av de övriga brotten sammanlagda straffvärden som ska adderas till det allvarligaste brotts straffvärde endast framgår av betänkandet. Om syftet är att uppnå stärkt legalitet, bör möjligen detta framgå av lagtext. Det skulle exempelvis kunna anges att en ”skälig” andel av den sammantagna brottslighetens straffvärde ska läggas till straffvärdet av det allvarligaste brottet.

I betänkandet identifieras ett behov av ökad tydlighet från lagstiftaren, eftersom domstolarna inte nödvändigtvis ”ser det som sin uppgift att i rättstillämpningen ta hänsyn till ett mera politiskt motiverat intresse av att bedöma flerfaldig brottslighet strängare än vad som sker idag” (s. 231). Fakultetsstyrelsen vill peka på att det inte av ordalydelsen i 29 kap. 1 § framkommer att ändringen avser att åstadkomma en skärpt bedömning av flerfaldig brottslighet, vilket anges som ett syfte i betänkandet (s. 424). Förslaget sett för sig själv skulle även i denna del kunna läsas som en kodifiering av praxis. En straffskärpning ställer krav på lagstiftningens tydlighet och den förändring av rättsläget som avses bör kunna inordnas under en godtagbar läsning av lagtexten (NJA 2016 s. 3 p. 22–26).

Fakultetsstyrelsen vill också uppmärksamma risken för att ändringen kan komma att innebära att påföljdsbestämningen i högre grad tar sikte på den tilltalades person och dennes klandervärdhet, snarare än det klandervärda i dennes gärningar. Enligt rådande ordning utgår bedömningen av straffvärdet för flerfaldig brottslighet från straffvärdet av varje enskilt brott. Enligt förslaget ska bedömningen i första hand rikta sig mot brottslighetens samlade innebörd och verkningar (s. 425). Det innebär att fokus i högre grad kan hamna på en persons samlade "kriminalitet", snarare än de enskilda gärningarnas straffvärde sett samlat. Intrycket förstärks av att det i författningskommentaren nämns att en faktor som kan påverka straffvärdebedömningen är att den tilltalade har "stått fast i sitt uppsåt över tid" (s. 426). Därtill innebär förslaget att straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet skulle beakta andra aspekter än den som hade tillämpats om gärningarna i stället hade lagförts vid olika tillfällen.

Avslutningsvis framstår det som oklart hur den s.k. "hjälpregeln" (29 kap. 1 § tredje stycket) och den s.k. "begränsningsregeln" (29 kap. 1 § andra stycket), ska tillämpas i förhållande till varandra. Förslaget kan förstås på två olika sätt.

- Straffvärdebedömning med hjälp av "hjälpregeln" och "begränsningsregeln" antas båda leda till ett proportionerligt resultat ("många gånger torde den samlade brottslighetens straffvärde (...) motsvara det resultat som hjälpregeln lett fram till", s. 425). I detta fall borde "begränsningsregeln" sakna betydelse.
- Straffvärdebedömningen som genomförs med "hjälpregeln" kan inte antas landa i ett proportionerligt resultat, varför resultatet måste korrigeras med "begränsningsregeln". I detta fall är det oklart vad "hjälpregeln" bidrar med ("Den sammantagna bedömningen är däremot obligatorisk som en kontroll av att hjälpregeln inte leder till ett orimligt resultat", s. 425).

Det framstår vidare som problematiskt att introducera två typer av bedömningar som båda benämns som en straffvärdebedömning. Detta eftersom bedömningen enligt "begränsningsregeln" utgår ifrån det som brukar förstås med begreppet straffvärde, nämligen gärningarnas allvar som en funktion av den skada som gärningen inneburit och den skuld som den dömda har uppvisat. Den andra bedömningen, "hjälpregeln", utgår däremot ifrån en matematisk beräkning av summan av den allvarligaste brottsligheten och en viss andel av den övriga brottslighetens sammantagna straffvärde. En dubbel betydelse av samma begrepp riskerar att göra grunderna för och den praktiska tillämpningen av straffvärdebedömningen mindre tydlig för rättstillämpningen. Straffvärdebedömningen så som den kommer till uttryck i lagtext bör hänföra sig till en bedömning av skada och skuld och proportionalitetsresonemang (jfr s. 49). Fakultetsstyrelsens sammantagna bedömning är att det är oklart vilket praktiskt genomslag dessa två parallella metoder kan tänkas eller avses få i förhållande till varandra, och om de för största tydlighet, förutsägbarhet, och koherens lämpligen bör benämnas och figurera i lagtext på så sätt som betänkandet föreslår.

Enligt delegation

Linnea Wegerstad

Sigrid Nikka