

Yttrande över betänkandet Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (SOU 2023:1)

(Ju2023/00373)

Inledning

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på det rubricerade betänkandet. Min tillsyn omfattar bl.a. de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Med den utgångspunkten har jag besvarat remissen. Beträffande de konkreta förslagen har jag valt att lämna synpunkter av principiell och övergripande karaktär och avslutningsvis för jag fram synpunkter med anledning av utredningens konsekvensanalys. Som framgår i det följande bedömer jag att förslagen inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Förslagen till ändringar i brottsbalken

I betänkandet föreslås ett antal ändringar i 26 och 29 kap. brottsbalken, BrB, i syfte att skärpa straffen för flerfaldig brottslighet.

I utredningen lyfts det på ett tydligt sätt fram hur återkommande straffskärpningsreformer har lett till att bl.a. den relativa proportionaliteten i straffrättsystemet har rubbats. Ändringarna har till stor del skett i enskilda straffbestämmelser utan att lagstiftaren har haft ett helhetsperspektiv på det straffrättsliga systemet. Som utredningen belyser har detta påverkat proportionaliteteten och ekvivalensen i systemet.

Utredningens förslag ger mig anledning att återkomma till synpunkter som jag vid flera tillfällen de senaste åren har fört fram när det gäller justeringar i brottsbalken

och inte minst i 29 kapitlet.¹ Enligt min mening påverkar de frekventa ändringarna systematiken i den straffrättsliga regleringen på ett sätt som medför risker för rättssäkerheten.

De föreslagna lagändringarna kommer att kunna höja straffen från och med det tredje eller fjärde brottet vid nästan all form av flerfaldig brottslighet och kan enligt utredningen förväntas öka de utdömda strafftiderna med 25 procent avseende domar som innefattar fler än tre brott. Det är fråga om en kraftigt ökad repressionsnivå. Tillsammans med de många ändringar som på senare tid skett i såväl enskilda straffbestämmelser som i 29 kap. BrB, anser jag att utredningens förslag ytterligare riskerar att medföra att systemet blir obalanserat och svåröverskådligt.

När det gäller de enskilda förslagen kan jag konstatera att utformningen av den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 2 § tredje stycket BrB är relativt komplicerad. Detta framhåller även utredaren och ser framför sig att en bredare översyn av det straffrättsliga systemet skulle leda till att den nu föreslagna särregleringen senare kan slopas. För en konsekvent och enhetlig rättstillämpning samt för den enskildes rättssäkerhet krävs att det straffrättsliga systemet är robust och i alla delar väl avvägt. Tillfälliga särregleringar i avvaktan på en bredare översyn bör mot den bakgrunden inte genomföras. Att det vore välkommet med en bredare översyn av den straffrättsliga regleringen och systemet ställer jag mig däremot helt bakom.

Utredningen bedömer att det, för att åstadkomma en skärpt straffmätning av flerfaldig brottslighet samt för att främja en förutsebar och enhetlig rättstillämpning, krävs att det tydligare anges i lagstiftningen hur den samlade brottslighetens straffvärde ska bedömas. Det är i och för sig eftersträvanvärt att generella utgångspunkter för straffmätningen tydligt framgår av lag. En sådan reglering kan dock behöva bli relativt detaljerad och riskerar att göra systemet mindre flexibelt.²

Förslaget till införandet av ett tredje stycke i 29 kap. 1 § BrB visar på svårigheterna att skapa en sådan tydlig reglering. Således framgår av bestämmelsen att en andel av de övriga brottsens samlade straffvärde får läggas till straffvärdet av det allvarligaste brottet. Någon närmare ledning till hur denna andel ska bestämmas framgår emellertid inte av lagtexten. Enligt min mening är bestämmelsen svårtillgänglig och riskerar medföra tillämpningssvårigheter. Det förtjänar också att nämnas att det redan i dag finns möjlighet att med befintlig lagstiftningen skärpa straffmätningen vid flerfaldig brottslighet genom bestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 BrB.

¹ Se särskilt mina remissyttranden över betänkandena Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68 (JO:s dnr R 117-2021) och En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner, SOU 2022:2 (JO:s dnr R 11-2022).

² Se t.ex. SOU 2008:85 s. 318.

I denna del kan jag slutligen konstatera att förslaget om lagfästa straffmättningsstationer framstår som främmande i svensk rätt. Från principiella utgångspunkter kan lämpligheten av en detaljstyrning av domstolarnas rättsskipning enligt min mening ifrågasättas.

Konsekvensanalysen

Utredaren har med beaktande av kommittéförordningen (1998:1474) företrädesvis beräknat tillkommande kostnader för Kriminalvården. Utifrån mina iakttagelser och uttalanden i min rättsliga tillsyn beträffande kriminalvårdsområdet de senaste åren finner jag anledning att bredda frågeställningen och framföra följande.

Som jag framhöll i mitt yttrande över Gängbrottsutredningens betänkande³ är en human kriminalvård central i en rättsstat och de intagnas i lag garanterade rättigheter får inte stå tillbaka på grund av en ansträngd beläggningssituation eller bristande organisation, resurser och lokaler. Jag redogjorde även något för de risker som den redan då ansträngda beläggningssituationen medförde och nämnde två beslut där jag tagit upp situationen för de intagna.⁴

I min fortsatta tillsyn har det framkommit att Kriminalvården alltjämt har stora svårigheter att i alla delar klara sitt uppdrag. Jag noterar också att Kriminalvården, i sin årsredovisning för 2022, beskriver att myndighetens väsentliga risker blev både fler och allvarigare under året främst till följd av långvarig hög arbetsbelastning och ökande antal klienter i kombination med svårigheter att rekrytera personal i tillräcklig omfattning. Som väsentliga risker pekar myndigheten ut bl.a. kompetens- och lokalförsörjning, verkställighetsinnehåll och regelefterlevnad.

Jag har särskilt granskat frågan om tidsfristerna i 10 § strafftidslagen (2018:1251) upprätthålls inom Kriminalvårdens verksamhet.⁵ Min utredning visade att den absoluta tidsfristen om 30 dagar för överförande av en intagen med ett verkställbart fängelsestraff till anstalt överskreds i ett flertal fall trots att det inte finns några lagliga förutsättningar för det. Förklaringen var enligt myndigheten själv i allt väsentligt den ansträngda beläggningssituationen. Att strafftidslagens tvingande krav i flera fall inte upprätthålls har även bekräftats vid inspektioner. Det framförs också återkommande klagomål om den saken till JO, där tidsfristen i vissa fall har överskridits med mer än sex månader. Av den nyss nämnda årsredovisningen framgår att hela 22 procent av de intagna i häkte under 2022 inte skrevs in i anstalt förrän efter utgången av den absoluta tidsfristen.

Det har i min tillsyn även framkommit att beläggningssituationen påverkar själva innehållet i verkställigheten. När en intagen väl har placerats i anstalt klarar

³ Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68 (JO:s dnr R 117-2021).

⁴ JO 2021/22 s. 261 och s. 287.

⁵ Mitt beslut den 14 december 2022, dnr 1716-2022.

myndigheten många gånger inte att upprätthålla fristen för att fastställa den individuella plan som tas fram i syfte att utforma verkställigheten på ett tillfredsställande sätt och förbereda frigivningen (verkställighetsplan). Det är inte ovanligt att intagna klagat på att verkställighetsplanen har försenats flera månader och jag har nyligen uttalat allvarlig kritik mot en anstalt som överskred fristen med drygt ett halvår.⁶ Det är inte heller ovanligt med klagomål om dröjsmål med utredningen för intagna med s.k. särskilda villkor och jag har i det avseendet fått uppgifter om att genomsnittstiden för dessa nu uppgår till 7–9 månader. Allt detta påverkar naturligtvis innehållet i verkställigheten negativt. Klagomål över verkställighetsinnehållet, särskilt möjligheten till sysselsättning, framförs också återkommande av intagna vid inspektioner. Det bör därvid beaktas att en ändamålsenlig sysselsättning, i vilken även behandlingsprogram ingår, anses vara centralt i det återfallsförebyggande arbetet.

Jag har därutöver kunnat konstatera att den ansträngda beläggningssituationen i häkten och anstalter har lett till att häktesverksamhet i vissa fall bedrivs i arrestlokaler, som inte är lämpade för verksamheten.⁷ Det kan noteras att Justitiekanslern bl.a. mot den bakgrunden har beslutat om en högre ersättning till en tidigare intagen än vad som annars hade varit motiverat.⁸ Vidare utreder jag för närvarande inom ramen för ett initiativ frågan om användning av besöksrum för beläggning av intagna i anstalt och hur detta påverkar deras möjligheter att ta emot besök.⁹

Jag har även erfårit att Kriminalvården på grund av bristande bemanning och svår platsbrist har utökat inlåsningsstiden för intagna i en anstalt.¹⁰ Som jag uttalade i beslutet är jag mycket kritisk till den ökade inlåsningsstiden och menar att personalbrist aldrig kan utgöra en proportionerlig och rättsligt godtagbar anledning att hålla intagna avskilda. I januari 2023 beslutade Kriminalvården på nytt om undantag från föreskrifterna som reglerar längden på dygnsvilan, vilket nu omfattar samtliga anstalter i alla tre säkerhetsklasser.¹¹

Slutligen vill jag lyfta fram ett fall där beläggningssituationen på ett avgörande sätt bidrog till att intagna fick vistas under mycket påfrestande förhållanden.¹² Detta uppmärksammade jag vid en inspektion av anstalten Kumla tidigare i år där anstaltsledningen förklarade att de under ett pågående renoveringsarbete inte kunde omplacera de relativt få intagna som berördes. Jag uttalade i inspektionsprotokollet

⁶ Mitt beslut den 15 maj 2023, dnr 7779-2022.

⁷ Exempelvis protokoll efter Opcat-inspektion av häktet Karlstad, den 23–25 november 2021, dnr O 34-2021 och mitt beslut den 30 november 2022, dnr 4989-2020.

⁸ JK:s beslut den 24 mars 2023, dnr 2022/3775.

⁹ Dnr 1037-2023.

¹⁰ Mitt beslut den 11 maj 2023, dnr 5237-2022.

¹¹ KV 2022-17634 och 2023-1722.

¹² Protokoll efter Opcat-inspektion av anstalten Kumla den 8 februari 2023, dnr O 6-2023.

att behandlingen av dessa frihetsberövade personer under vissa förutsättningar skulle ha framstått som närmast omänsklig.

Utredningen har uppmärksammat att Kriminalvården står inför stora utmaningar till följd av den ökade beläggningen i anstalter och häkten, bl.a. när det gäller utökning av anstalts- och häktesplatser, rekrytering och kompetensförsörjning. Med hänsyn till den allvarliga utvecklingen och redan rådande förhållanden är det enligt min mening inte tillräckligt att Kriminalvården tillförs det mycket betydande ekonomiska tillskott som utredningen har uppskattat. På vilket sätt myndigheten ska ges realistiska förutsättningar att klara sitt uppdrag – att verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt för att förebygga återfall i brott – med ett ytterligare utökat antal intagna behöver belysas och analyseras.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med justitieombudsmannen Per Lennerbrant, som har tillsyn över åklagare och polisväsendet.

Katarina Pålsson

Rättsakkunniga Lovisa Cronstedt och Marcus Winerdal-Arnö har föredragit ärendet. Byråcheferna Catrine Björkman och Johan Thorblad har deltagit i beredningen.