

BESLUT
2025-10-06

Dnr SU FV-2356-25

Områdesnämnden för humanvetenskap

Stefan Helgesson
Vicerektor

Justitiedepartementet
Regeringskansliet

Handläggare:
Karolina Alveryd

Yttrande över remiss: En straffreform (SOU 2025:66)

Områdesnämnden för humanvetenskap har ombetts att till Justitiedepartementet inkomma med synpunkter på remiss av betänkandet *En straffreform (SOU 2025:66)*. Betänkandet har remitterats till Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. Synpunkter har inkommit från Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten och redovisas i bifogade bilagor, som utgör områdesnämndens svar.

Stefan Helgesson

Karolina Alveryd

Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remiss av En straffreform (SOU 2025:66)

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har genom remiss anmodats att avge yttrande angående rubricerat betänkande.

Allmänna frågor

- Juridiska fakultetsnämnden *avstyrker* förslagen i utredningen i dess helhet. Beredningen och underlaget – sin omfattning till trots – är inte tillräcklig för att ligga till grund för en så ambitiös reform av det straffrättsliga påföljdssystemet som skisseras i utredningen.

Den remitterade utredningen innehåller förslag som om de genomförs skulle innebära den största reformen på straffrättens område sedan 1989. Enligt betänkandetexten innebär förslagen att påföljdssystemet får ”helt ny struktur” (s. 29). Juridiska fakultetsnämnden välkomnar att det snart fyrtioåriga påföljdssystemet ges en generell översyn. Dagens system är delvis svåröverskådligt och bygger på ett antal teoretiska kompromisser som gör att det ibland är svårtillämpat. Att så är fallet har konstaterats också i flera tidigare utredningar, exempelvis i de mycket ambitiösa och väl genomtänkta SOU 1995:61 och SOU 2012:34. Ambitionen att reformera påföljdssystemet är enligt Fakultetsnämndens uppfattning lovvärd, men som kommer att utvecklas i detta remissyttrande är förslagen som läggs fram behäftade med stora problem på såväl övergripande principiell nivå som på detaljnivå.

Förslagen i SOU 2025:66 innebär sammantagna en mycket betydande repressionsökning. Juridiska fakultetsnämnden har inte några detaljerade synpunkter vad gäller den allmänna straffnivån, men påpekar att den som vill lägga stora summor av skattebetalarnas pengar på att bestraffa vissa samhällsmedlemmar rimligen bör kunna ange övertygande skäl för detta. Vad gäller det sistnämnda finns betydande brister i det remitterade betänkandet.

Den ekonomiska kostnaden för förslagen är inte oväsentlig i sammanhanget. Reformerna beräknas enligt vad som anges i betänkandet kosta ungefär 17 miljarder kronor om året. Siffran kan jämföras med exempelvis statens samlade kostnader för utgiftsområdet klimat, miljö och natur, som år 2024 uppgick till 15 miljarder kronor. Till den föreslagna reformens kostnader ska därutöver läggas de skenande utgifterna för de

många andra straffrättsliga reformer som har tillkommit de senaste åren, och som enligt Kriminalvårdens beräkningar kommer att leda till att Sverige om några år kvalar in på topp tio-listan över de länder som dömer ut flest fängelseår per capita i hela världen (inklusive diktaturstaterna).

Med tanke på den mycket stora reform som planeras, och de stora ekonomiska kostnader för det allmänna som denna reform för med sig, liksom det betydande mänskliga lidande som den kommer att ge upphov till för de dömda och deras anhöriga, hade man alltså kunnat förvänta sig en produkt som också i teoretiskt och systematiskt hänseende var genomarbetad och övertygande. Så är emellertid inte fallet. Tvärtom är utredningens nästan 2 000 trycksidor helt inriktade på lagtekniska frågor. Det finns inte någon sammanhållen idé om vad som är målet med, eller den teoretiska grunden för, förslagen.

Man hade annars kunnat tänka sig i huvudsak två olika sätt att motivera förslagen. Antingen hade man kunnat hävda att den ökade repressionen behövs för att minska brottsligheten i samhället, eller så hade man – i samma anda som präglade 1989 års påföljdsreform – kunnat fokusera på att åstadkomma ett system med straff i proportion till brottets allvar. I det förstnämnda fallet hade man behövt övertyga om att förslagen faktiskt leder till minskad brottslighet i praktiken, i det andra fallet hade man varit tvungen att förklara sina val utifrån resonemang om rättvisa och likabehandling. Därutöver hade det naturligtvis varit möjligt att helt avvika från gängse sätt att motivera straffet och istället föreslå något helt annat som motivering.

Det är emellertid inte möjligt att utifrån en läsning av det remitterade betänkandet dra några slutsatser om vilka tankar som har legat till grund för förslagen. Några sammanhängande resonemang av teoretisk karaktär finns helt enkelt inte i SOU 2025:66. Istället utmärks betänkandetexten, trots sin längd, av en anslående brist på innehåll i fråga om vad förslagen egentligen syftar till att åstadkomma.

Förslagen sägs sammanfattningsvis bygga på en ”pluralistisk syn på straff”, som ska tillgodose såväl prevention som likabehandling och rättvisa, och därutöver ”bidra till brottsoffers upprättelse” genom en ”ny balanspunkt” där humaniteten i systemet prioriteras ned (s. 31 f.). Skrivningar av denna typ kan betyda allt och ingenting, och skyler över de svårlösta målkonflikter som finns under ytan. Juridiska fakultetsnämnden betonar i starkast möjliga ordalag att detta är olyckligt.

Betänkandets fyra band lämnar sammanfattningsvis en övergripande fråga obesvarad. Denna fråga handlar inte i första hand om detaljerna i de många förslagen. Inte heller handlar den om huruvida det i sig är en god idé med ökad repression eller vad som är en lämplig straffnivå för olika gärningar. Men om man nu är ute efter att ge påföljdssystemet en helt ny struktur, till en kostnad av inte mindre än 17 miljarder kronor om året, bör man åtminstone kunna säga något om vad det hela syftar till. Frågan är med andra ord: *varför?* Denna fråga lämnas obesvarad, och hade behövt utredas.

Det finns inledningsvis även skäl att särskilt beröra utredningens uppdrag i förhållande till regeringsformens krav på beredning av regeringsärenden. Det har på senare tid ofta påpekats att utredningar i allt högre utsträckning arbetar med mycket snäva direktiv. Det sagda gäller inte minst på straffrättens område. Utredningarnas uppgift har gått från att

bereda underlag för politiska beslut, till att föreslå konkreta rättsregler för de beslut som har fattats redan på förhand. Exempel på sådan detaljstyrning när det gäller denna utredning – som närmare berörs nedan – är de snäva förutsättningarna för den s.k. översynen av straffskalorna och den mycket specifika modell som efterfrågas avseende hanteringen av flerfaldig brottslighet. Att regeringen skriver utredningsdirektiv på en så extrem detaljnivå som det är fråga om här – där inte bara vilka förslag som ska presenteras är angivet på förhand, utan också den rent lagtekniska utformningen av dessa förslag, ned på minsta detaljnivå, finns angivet redan i direktiven – är anmärkningsvärt. Skälet till det snäva uppdraget är naturligtvis att de lagändringar som beställs är en del av det så kallade Tidö-avtalet. Men om kriminalpolitiken regleras ned i minsta detalj redan i ett avtal som ligger till grund för ett regeringsunderlag, riskerar den vidare beredningen att framstå som något av en charad. Om inte annat är förfarandet avslöjande i fråga om regeringens syn på utrednings- och remissväsendet i allmänhet, och densammas intresse för väl underbyggda lagförslag i synnerhet.

Den nämnda förändringen när det gäller politikens förhållande till utredningsväsendet är värd att reflektera över ur ett demokratiskt perspektiv. Syftet med denna del av lagstiftningsprocessen är – tillsammans med Lagrådets granskning – tänkt att vara en sorts kontrollmoment och kvalitetssäkring. För allmänheten signalerar uttryck som att en "utredning" med "experter" har lagt fram "förslag" som skickas på "remiss" en gedigen och underbyggd prövning, vilket ger legitimitet åt det politiska beslutsfattandet. När de s.k. förslagen är givna på förhand och beredningen reduceras till form snarare än innehåll – är dock legitimiteten illusorisk. I stället för en kvalitetssäkring av maktutövningen blir beredningen ett slags fasadlegitimering av densamma.

I det följande går Fakultetsnämnden över till att kommentera utredningens enskilda förslag. Här är det möjligt att göra en mycket stor mängd påpekanden i stort och smått. Juridiska fakultetsnämnden begränsar sig i det följande till ett antal huvudpunkter.

Villkorligt fängelse

- Juridiska fakultetsnämnden *avstyrker* förslagen i utredningen, med följande motivering.

Eftersom utredningen överhuvudtaget inte uppehåller sig vid frågan, förtjänar det inledningsvis att nämnas att begreppet "villkorligt fängelse" liksom skrivningen att "beslut att ett fängelsestraff ska vara villkorligt" är en smula oegentliga ur allmänspråklig synpunkt. Strängt taget innebär ju förslaget att det är *friheten* som ska vara villkorlig. En jämförelse kan göras med motsvarande institut i angloamerikansk, tysk och fransk rätt som kallas "suspended sentence" (ung. "uppskjuten/hängande dom"), "StrafAussetzung zur Bewährung" (ung. "verkställighet sätts åt sidan på prov") respektive "condamnation avec sursis" (ung. "dom med uppskov"). Beteckningen "villkorligt fängelse" kan vidare anses harmoniera illa med de i lagtext förekommande konstruktionerna "villkorligt medgiven frihet" och "villkorligt frigiven" där ordet "villkorlig" förefaller användas på ett omvänt sätt. Det är lite ironiskt att den nuvarande påföljden villkorlig dom (som ju föreslås utmönstras) egentligen har en beteckning som mer träffande fångar vad "villkorligt fängelse" handlar om. Det framstår inte som osannolikt att en oinsatt person lätt kan missförstå vad "villkorligt fängelse" innebär och tar sikte på – och att det i förlängningen kan påverka förtroendet för systemet. Beteckningen kan nog tolkas som raka motsatsen till vad som avses, dvs. att domen innebär ett faktiskt frihetsberövande

som är försett med vissa oklara villkor. Det är i så fall olyckligt eftersom ett av syftena med reformen är att göra systemet tydligare. Med det sagt kan det nog vara svårt att finna en bättre term på svenska som fungerar med den ordning i övrigt som utredningen föreslår. Benämningen ligger vidare nära (eller överensstämmer) med de benämningar som används i våra nordiska grannländer (i Finland ”villkorligt fängelse”, i Danmark ”betinget fængsel” och i Norge ”betinget fengsel”).

Från vissa synpunkter framstår reformen som väntad. Idén om ett system med villkorligt fängelse är på intet sätt ny. Olika varianter av villkorligt fängelse finns i många andra rättsordningar och har presenterats av tidigare utredningar utan att det har lett till lagstiftning. Det kan faktiskt förefalla som att en reform av det här slaget har varit i faggorna sedan introduktionen av straffvärdet år 1989. Sedan dess har ju alla brott som inte förskyller böter tilldelats ett straffvärde som uttrycks i termer av ett fängelsestraff. Påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn har i viss mån framstått som kvarlevor, som stått i vägen för straffvärdet och proportionalitetsprincipens genomslag.

Det är en mycket genomgripande förändring av reglerna för påföljdsbestämning som utredningen föreslår. Förändringen innebär bl.a. att fyra kapitel i brottsbalken upphävs och två med helt nytt innehåll introduceras. De lagrum som i nuläget finns i kap. 29 och flera av bestämmelserna kap. 30 ska tillsammans med några nya lagrum fösas ihop i ett nytt kap. 28. Vidare får kap. 31 och 32 nya namn och en delvis ny funktion. Reformen innebär att många yrkespersoner – bl.a. domare och frivårdsinspektörer – kommer att behöva sätta sig in i ett annorlunda regelverk än det nuvarande. I den mån allmänheten har någon uppfattning om detaljerna i påföljdssystemet innebär det också att inarbetad kunskap måste bytas ut. Som inledningsvis framhölls är Juridiska fakultetsnämnden inte främmande för att det görs en översyn av påföljdssystemet – när det gäller vissa aspekter av systemet är det tydligt att en sådan är behövlig. Som när det gäller alla rättsregler finns det dock, åtminstone ett visst, egenvärde i stabilitet. Ska man genomföra förändringar så bör det finnas goda skäl för det. ”If it ain't broken, don't fix it” är en i och för sig allmänt giltig devis, men som nog stämmer särskilt väl in på straffrättsliga regler. Finns det då goda skäl för den föreslagna reformen?

Trots att reformen är så genomgripande kan man beskriva det så att den kommer att ha en begränsad – om ens någon – faktisk betydelse för utfallet av påföljdsbestämningen. Bortsett från en något annorlunda ordning beträffande brottslighetens art innebär förslaget nämligen ingen förändring när det gäller de skäl som föranleder en frihetsberövande påföljd. Det förväntas heller inte medföra att gränsen förskjuts så till vida att fler eller färre personer döms till ett frihetsberövande. Ett sätt att beskriva reformen är som en förändring i språkbruk. Benämningen på det utfall som i nuläget kallas för villkorlig dom eller skyddstillsyn – antingen som en följd av frånvaron av skäl för fängelse enligt 30 kap. 4 §, eller som en följd av s.k. särskilda skäl mot fängelse (30 kap. 7 § och 30 kap. 9 §) ska enligt förslaget i stället vara villkorligt fängelse, som huvudregel med s.k. tilläggssanktioner. Skillnaden mot i dag är att den som döms för brottslighet med straffvärden eller straffmättningsvärden som i och för sig är på fängelsenivå, men som inte föranleder ett faktiskt frihetsberövande alltid kommer att få ett alternativstraff. En fördel är, som utredningen framhåller, att systemet därmed blir mer transparent än i nuläget och att regleringen när det gäller återfall i brott blir tydligare och mer förutsebar. Ett visst symboliskt värde kan också – bl.a. från ett brottsofferperspektiv – tillskrivas det faktum att kvantifieringen av brottets svårhet alltid tillåts skina igenom.

Det finns dock alternativa lösningar som skulle ha precis samma fördelar, men som inte skulle kräva lika genomgripande förändringar. En sådan lösning vore att slopa de s.k. särskilda skälen för villkorlig dom och skyddstillsyn, samt att föreskriva att dessa påföljder alltid kombineras med ett alternativstraff och som huvudregel en tilläggssanktion i form av böter eller samhällstjänst, vars ingripandegrad svarar mot straffvärdet eller straffmättningsvärdet. En lite mer långtgående variant vore att utmönstra påföljden skyddstillsyn och göra övervakning till en tilläggssanktion till villkorlig dom, vid sidan av böter och fängelse. Bland annat på grund av den ovan nämnda otydligheten som benämningen ”villkorligt fängelse” är behäftad med, kan det antas att en sådan ordning skulle vara mer tydlig och pedagogisk för gemene man.

Juridiska fakultetsnämnden är medveten om att huvudskälet till reformen är att komma åt den språkliga utformningen av den centrala regeln för påföljdsvalet i 30 kap. 4 § brottsbalken (jfr s. 1879 f.). Närmare bestämt handlar det om den s.k. presumptionen mot en frihetsberövande påföljd som kommer till uttryck i skrivningen att rätten vid val av påföljd ”ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse.” Eftersom det i stor utsträckning handlar om en semantisk konstruktion kan det anses olyckligt att denna skrivning blivit så politiskt laddad. Utöver mindre vanliga fall då det förekommer s.k. billighetsskäl och utredningsmedverkan fäster knappast rätten avseende vid några sådana omständigheter. Att leta efter och beakta några sådana skäl – vilka de nu skulle vara – skulle ju, om inte annat, riskera att leda till en bristande likabehandling. 30 kap. 4 § brottsbalken tillämpas i själva verket på samma sätt som den föreslagna regeln om villkorligt fängelse är tänkt att tillämpas (28 kap. 15 § i förslaget) – dvs. prövningen tar sikte på huruvida de faktorer som kan tala för fängelse gör sig tillräckligt starkt gällande: straffvärde, art och återfall. Om det enda syftet är att hitta ett alternativ till språkinnehållet i 30 kap. 4 § brottsbalken, så krävs knappast hela apparaten med villkorligt fängelse. En inverterad variant av den nuvarande presumptionen mot fängelse skulle kunna skrivas in direkt i det befintliga lagrummet. I tillägg till det nyss beskrivna alternativa förslaget om att slopa de s.k. särskilda skälen för en icke frihetsberövande påföljd, skulle bestämmelsen i 30 kap. 4 § brottsbalken kunna ges en ny språkdräkt i stil med följande:

”Om påföljden med hänsyn till straffvärdet, brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet kan anses tillräckligt ingripande, kan rätten i stället för fängelse döma till [skyddstillsyn eller] villkorlig dom. En sådan påföljd ska förenas med tilläggssanktioner i enlighet med vad som följer av X kap. Y–Z §§, om det inte finns särskilda skäl mot det. När rätten dömer till [skyddstillsyn eller] villkorlig dom ska den i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.”

Det kan alltså tyckas att reformen med villkorligt fängelse innebär att lagstiftaren går över ån efter vatten. Det bör som sagt finnas starka skäl för att göra så omfattande ingrepp i ett system som i stora drag har sett likadant ut i snart fyra decennier. Som berörts ovan framstår det heller inte som helt osannolikt att en ordning som det föreslagna i viss mån skulle kunna inverka negativt på förtroendet för systemet, när personer som på pappret påstås dömas till ”fängelse” de facto inte behöver verkställa ett straff som motsvarar de förväntningar som benämningen väcker.

Översyn av straffskalorna

- Juridiska fakultetsnämnden *avstyrker* förslagen i utredningen, med följande motivering.

De senaste decennierna har det blivit vanligt med lagändringar som innebär skärpningar av straffskalorna för enskilda eller några brott med hänvisning till att skalorna inte svarar mot brottets svårhet. Det finns exempel på lagstiftningsärenden där det har tagits ett något större grepp (jfr prop. 2009/10:147 och prop. 2022/23:53) men någon bred, systematisk översyn av straffskalorna som har resulterat i lagstiftning har inte gjorts i modern tid. Som bl.a. Lagrådet har påtalat och som utredningen framhåller kan det mot den bakgrunden anses finnas behov av en översyn.

Utredningen säger sig ha gjort en sådan översyn och föreslår vissa ändringar av straffskalor. Utredningen framhåller att översynen har gjorts med utgångspunkten att skalorna ska återspegla allvaret (eller svårheten) i brottsligheten (s. 1024). Det måste förstås så att översynen tar sikte på att lagstiftningen ska svara mot ett intresse av relativ proportionalitet – dvs. att straffskalorna bildar ett system där de motsvarar brottstypernas olika allvar. Ett sådant företag förutsätter alltså en gemensam måttstock när det gäller brottets svårhet och målet är att avgöra om straffskalorna – när man jämför dem med varandra – reflekterar denna svårhet. Om behov finns bör straffskalorna justeras så att systemet blir mer koherent.

Vilken betydelse som utredningen lägger i begreppet ”brottets svårhet” är dock höljt i dunkel. I viss mån förefaller utredningen associera brottets svårhet med hur klandervärd den kriminaliserade gärningen är enligt en allmän moralisk bedömning. Det anges att straffskalorna ”ska utformas efter en värdering av brottens relativa förkastlighet” och att bedömningen bör grunda sig på den ”skada, kränkning eller fara ett visst brott typiskt sett kan sägas innebära”. Sådant som ”teorier om straffet eller straffhotets verkningar”; om ”straffets allmän- eller individualpreventiva effekter”, ska inte utöva inflytande (s. 1024 f.). Motsägelsefullt framhålls samtidigt att det är nödvändigt med en ”bred palett av faktorer som kan påverka värderingen av hur allvarligt ett visst brott ska anses vara” och att sådant som ”att brottsligheten blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former” bör kunna läggas till grund för straffskalornas utformning (s. 1026). Vidare uttalar utredningen att det abstrakta straffvärdet bör påverkas av den ”samhällsfara” och ”samhällsskada” som viss brottslighet innebär (s. 1028 och 1031). Det förefaller som att utredningen på egen hand vill definiera och råda över vad svårhet och förkastlighet är, snarare än att luta sig mot vilka straff som faktiskt framstår som förtjänta med hänsyn till en allmän rättviseppfattning.

Utredningen karaktäriserar den s.k. översynen som bred. Inventeringen har omfattat straffskalorna för samtliga brottsbalksbrott och för ett stort antal specialstraffrättsliga brott. Utfallet av översynen – de ändringar som föreslås – får dock betraktas som ganska blygsamt. Ett femtiotal straffskalor skärps. I många fall handlar det om skärpningar av minimistraff från fängelse i sex månader till fängelse i ett år och vissa skärpningar av maximistraff. En inte obetydlig andel av de ändringar som föreslås avser straffminimum för offerlösa brott: brott mot allmänheten och staten samt specialstraffrättsliga brott. Åtskilliga straffskalor lämnas alltså utan förslag på ändringar. Föreskrivna straff som tidigare i det rättspolitiska samtalet har lyfts fram som relativt sett för stränga ”skevheter” i systemet – som t.ex. straffskalorna för vapenbrott, narkotikabrott och sexualbrott – lämnas oförändrade med korta *post hoc*-motiveringar till varför de abstrakta straffvärdena

visst svarar mot brottslighetens relativa svårhet. Även om utredningen framhåller behovet av en översyn, så måste förslagen paradoxalt nog tolkas så att utredningen dragit slutsatsen att det egentligen inte fanns något större behov av en sådan.

Det finns en uppenbar förklaring dels till att de principiella utgångspunkterna är formulerade på ett så diffust och öppet sätt, dels till att utfallet av den s.k. översynen yttrar sig som det gör (vilka straffskalor som föreslås justeras och hur). Det handlar naturligtvis om den snäva arbetsbeskrivningen. Utredningen har knappast arbetat förutsättningslöst utan har s.a.s. varit tvungen att rätta munnen efter matsäcken. I direktiven anges att ”översynen av straffskalorna, tillsammans med övriga förslag, [måste] innebära en mer påtaglig ökning av den allmänna repressionsnivån”. Vidare framgår att en utgångspunkt ska vara ”att fokus delvis flyttas från gärningspersonen till brottsoffret” och ”att det finns anledning att se allvarigare [än i dag] på till exempel vålds- och sexualbrott” liksom ”olika typer av brott mot frihet och frid”. Därutöver slås fast att det bör beaktas och komma till uttryck i straffskalorna ”att brottsligheten med koppling till kriminella nätverk blivit allt grövre och att den organiserade brottsligheten i dag utgör ett mycket allvarligt samhällsproblem [...] som sammantaget är systemhotande” (s. 1872).

Även om det inte framgår uttryckligen, måste direktiven tolkas så att utredningen har varit förhindrad att justera straffskalor i något annat än skärpande riktning. Vidare har utredningen varit ålagd att rikta in skärpningarna på viss särskild brottslighet. Utredningens överväganden har sannolikt också påverkats av vissa ytterligare mer outtalade realiteter. Det kan antas att utredningen – bl.a. av kostnadsskäl – inte har velat gå längre än den är ålagd att göra enligt direktiven. Eftersom översynen endast kan resultera i straffskärpningar skulle vad som från proportionalitetssynpunkt kan uppfattas som behövliga justeringar av systemet – t.ex. så att det rådde en rimlig balans mellan straffskalan för grovt vapenbrott jämfört med straffskalorna för brotten mot liv och hälsa – kräva enastående repressionsökningar (även om det skulle bidra till ett mer koherent system, är det tur att utredningen inte har gått den vägen). Det framstår alltså som uppenbart att dessa premisser på ett påtagligt sätt har snävat in ramarna för den s.k. översynen.

Också om det kan finnas en förståelse för att utredningen i stor utsträckning varit bakbunden när det gäller vilka ändringar som är möjliga att föreslå, är det enligt Juridiska fakultetsnämnden svårt att se hur de förslag som faktiskt presenteras kan anses bidra till att straffsystemet bättre svarar mot intresset av relativ proportionalitet. De skäl som utredningen för fram för respektive ändring övertygar helt enkelt inte när man betraktar helheten. Till exempel är det svårbegripligt hur straffminimum för grov stöld kan höjas till fängelse i ett år med motiveringen att brottet ”många gånger” innebär en ”allvarlig integritetskränkning” (s. 1141) medan motsvarande minimum för fridskränkningensbrotten lämnas oförändrat. Till det kommer naturligtvis att straffskärpningarna innebär en allmän repressionsökning som det saknas fog för.

En särskild regel som tar sikte på att hela straffskalan ska komma till användning

- Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslagen i utredningen, med följande motivering.

Utredningen föreslår att innehållet i den centrala bestämmelsen för fastställande av straffvärde som i dag upptar 29 kap. 1 § brottsbalken delas upp på två lagrum (28 kap. 5

och 6 §§). Det andra av dessa lagrum ska kompletteras med ett stycke där det anges att "[d]e omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen" och att detta ska ske "med beaktande av intresset av att hela straffskalan kommer till användning".

Inledningsvis vill Juridiska fakultetsnämnden framföra anmärkningar rörande lagstiftningstekniken och den språkliga utformningen av lagrummet. Skrivningen "omständigheter som går utöver..." är inte helt klargörande – det framstår mer adekvat att tala om "försvårande omständigheter vid sidan av...". Det kan också diskuteras om det är korrekt att säga att något ska ges ett "genomslag [...] med beaktande av" något annat, och om inte den sista bisatsen om "intresset av att hela straffskalan kommer till användning" egentligen är redundant (just att realisera detta intresse är ju syftet med regeln i den föregående huvudsatsen). Överhuvudtaget kan ifrågasättas om detta s.k. intresse har en plats i lagtexten. Det är uttryck för en politisk vilja som kan sökas realiseras på lagstiftningsnivå – t.ex. genom att i lagstiftningen ange att vissa särskilda omständigheter ska beaktas – men det är tveksamt om det verkligen är något som rättstillämparen särskilt ska (och överhuvudtaget kan) ta hänsyn till när straffvärde fastställs i det enskilda fallet.

Syftet med förslagen i denna del är att gå direktiven till mötes när det gäller att åstadkomma en straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag och hela straffskalan utnyttjas i större utsträckning än i dag (s. 1876). Som utredningen framhåller tog en lagändring för 15 år sedan sikte på att åstadkomma ungefär samma sak, då avseende allvarliga våldsbrott. Det lagstiftningsärendet resulterade i bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket sista meningen och i förarbetena uttrycktes den höjda straffnivå lagstiftaren ville se i praxis på ett relativt specifikt sätt i termer av månader och år (prop. 2009/10:147, s. 41 f.). Det är inte lika tydligt hur den nu föreslagna lagtexten är tänkt att tolkas. Mycket förefaller överlämnas åt rättstillämpningen. Utredningen ger vissa mycket kortfattade och allmänt hållna exempel rörande rån, misshandel och förmögenhetsbrott (s. 292 f. och 1365) – men som hållpunkter för en rättstillämpare som med de nya förutsättningarna söker fastställa ett straffvärde måste de antas vara till föga hjälp.

Mycket talar för att det sätt på vilket olika gärningar i nuläget fördelar sig i straffskalorna för brottstyperna i stora drag svarar mot gärningarna relativa svårhet. Den enklaste förklaringen till att många straffvärden placerar sig i den nedre fjärdedelen av straffskalan är att majoriteten fall liknar varandra från svårhetssynpunkt. Fall som avviker genom att präglas av särskilt försvårande omständigheter är förhållandevis ovanligt förekommande och för dem anses den övre delen av straffskalan vara reserverad. Ytterligare en förklaring till att många straffvärden ligger nära straffminimum och att det beträffande de flesta straffskalor krävs kvalitativa skillnader av en viss tyngd för att förflytta sig högre upp skalorna, är att domstolarna är angelägna om intresset av en enhetlig rättstillämpning. Ju mer nyanserad bedömningen görs desto svårare blir det ju att likabehandla.

Juridiska fakultetsnämnden ser inget behov av att söka styra domstolarnas straffmättingspraxis på det sätt som utredningen föreslår. Liksom många andra av utredningens förslag bidrar den aktuella lagändringen till en generellt höjd repressionsnivå som inte är motiverad. En farhåga är också att ändringen – i stället för att i faktisk mening göra straffmätningen nyanserad – ge upphov till för stora skillnader

mellan olika straffvärden för samma brottstyp, i den meningen att skillnaderna inte svarar mot egentliga skillnader mellan gärningarnas svårhet. Det kan även befaras att en lagändring som den föreslagna leder till en rättstillämpning som brister i enhetlighet. Om man nu måste välja, framstår det som en bättre väg för att åstadkomma skärpta straff att justera straffskalorna för brotten (vilket ju utredningen även föreslår).

Introduktion av skrivning om brottsoffer i bestämmelsen som reglerar straffvärdebedömningen

- Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslagen i utredningen, med följande motivering.

I ovan nämnda lagrum som är tänkt att rymma innehållet i nuvarande 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken föreslår utredningen att lagtexten kompletteras med begreppet brottsoffer. Enligt förslaget ska i lagtexten anges att vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas ”den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit för brottsoffret eller de andra intressen som straffbestämmelsen ska skydda”.

Det går att tolka innebörden av den föreslagna lagändringen på två olika sätt. *För det första* kan man tolka den som en rent symbolisk gest eller ett förtydligande av vad som redan gäller. Även med bestämmelsens nuvarande utformning måste det ju vara självklart – men framgår annars även av förarbetena till bestämmelsen – att den skada, fara eller kränkning som avses tar sikte på det aktuella brottets skyddsintresse (så som det kommer till uttryck i brottsbeskrivningen). I den mån det handlar om brott mot person eller förmögenhetsbrott som riktar sig mot fysiska personer är det likaledes självklart att vad som är relevant är den skada, kränkning eller fara som genom gärningen har drabbat brottsoffret. *För det andra* kan det uppfattas som att lagändringen är tänkt att tillföra något ytterligare till straffvärdebedömningen än vad som gäller i dag. Det måste i så fall förstås så att brottsoffrets behov av upprättelse är en särskild parameter vid sidan av den betydelse som i dag läggs i rekvisiten skada, kränkning och fara. Hur denna faktor är tänkt att inverka på straffvärdet framstår dock som oklart.

Mycket talar för att det förhåller sig på det förstnämnda sättet – dvs. att det är tänkt att vara en rent symbolisk lagstiftningsåtgärd. Utredningen framhåller sådant som att syftet är att ”stärka brottsofferperspektivet” (s. 1350) och ”betona brottsoffrets ställning” (s. 1351) och att förslagen inte innebär några ändringar sett till det nuvarande innehållet i 29 kap. 1 § brottsbalken (s. 291 och s. 1352). Utredningen är dock inte helt tydlig när det gäller hur lagändringen är tänkt att fungera. Till exempel uttalas att lagändringen skulle ge ”utrymme att vid straffvärdebedömningen beakta brottsofferperspektivet i vidare bemärkelse än enbart utifrån ett målsägandeperspektiv” (s. 1354) (Juridiska fakultetsnämnden vill tillägga att en sådan möjlighet måste anses finnas även med bestämmelsens nuvarande utformning). Även om det från vissa synpunkter framstår som uppenbart att det handlar om en symbolisk gest, är utredningens otydlighet och ambivalens när det gäller lagändringens tänkta funktion olycklig.

Om lagändringen är tänkt att innebära någon förändring i förhållande till vad som gäller i dag är det som sagt svårt att begripa vari denna förändring är tänkt att bestå. Handlar det endast om en symbolisk gest utan faktisk betydelse är det enligt Juridiska fakultetsnämndens uppfattning tveksamt om lagtexten bör tyngas med truismer på detta sätt. Bestämmelsen blir mindre ändamålsenlig och det finns en risk att tilltaget endast

skapar förvirring för rättstillämparen. Ett stärkt brottsofferperspektiv kan uppnås på andra, mer substantiella sätt.

Straffvärdebedömning vid flerfaldig brottslighet

– Juridiska fakultetsnämnden *avstyrker* förslagen i utredningen, med följande motivering.

Utredningens uppdrag vad gäller straffvärdebedömning vid flerfaldig brottslighet har i fråga om den tekniska utformningen av reglerna varit mycket detaljerat. Uppdraget har således varit att överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med viss straffreduktion. Därutöver har utredningen varit ålagd att föreslå ytterligare begränsningar av straffreduktionerna vid allvarliga brott mot person.

Det finns tungt vägande skäl som talar emot den regel som beställs i direktiven. Som också framhålls i SOU 2025:66 skulle en sådan regel riskera att bli mekanisk, och inte alltid ge möjlighet att på ett rimligt sätt uttrycka den samlade brottslighetens allvar genom att ange denna brottslighets straffvärde. Inte minst beror det nämnda på att det är skillnad på kvalitet och kvantitet: flera fall – exempelvis tre – av ett mindre allvarligt brott är oftast? inte mer straffvärt än ett fall av ett mer allvarligt brott. Det är därför klokt att utredningen trots detaljstyrningen förordar ett alternativt förslag.

Också den regel som föreslås av utredningen (den föreslagna 28 kap. 10 §) har dock betydande brister. Enligt utredningens förslag blir straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet beroende av vilken brottsart det har varit fråga om. Det framgår av motiveringen att sådana brott som har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person som utgångspunkt ska ges fullt genomslag vid bedömningen av det samlade straffvärdet. Det innebär att om det i ett visst fall är fråga om exempelvis fem fall av misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken) ska någon asperation inte ske, utan straffvärdet för vart och ett av brotten ska istället kumuleras. I de fall där brotten inte har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person ska som en allmän tumregel enligt utredningen gälla att straffvärdet för det allvarligaste brottet ska räknas fullt ut, och att hälften av det isolerade straffvärdet för varje tillkommande brott ska läggas till den samlade brottslighetens straffvärde. En allmän proportionalitetsbedömning ska därutöver alltid göras.

Det är svårt att förstå varför straffvärdet hos ett visst brott ska få olika genomslag beroende på om detta bedöms inom ramen för flerfaldig brottslighet eller inte. Att olika brott har olika straffvärde beror på ett principiellt plan nämligen på att det är olika klandervärda. Att brottet X har ett straffvärde på exempelvis sex månaders fängelse beror på att detta straffvärde anses vara proportionerligt. Ett brott mot person med sex månaders straffvärde är – och detta är själva grundbulten i ett system uppbyggt kring straffvärdebegreppet – lika klandervärdt som exempelvis ett förmögenhetsbrott med sex månaders straffvärde. Denna princip upprätthålls dock inte med utredningens förslag. Allt annat lika kommer brottslighet mot person med ett visst straffvärde att straffas hårdare än brottslighet som riktar sig mot andra intressen men som har samma straffvärde, dock bara om det rör sig om flerfaldig brottslighet. Om det alltså är fråga om att bedöma det samlade straffvärdet för brotten X1 och X2 (som var för sig har samma straffvärde)

kommer resultatet med utredningens förslag att skilja sig åt beroende på om X1 och X2 är brott mot person eller inte. Om så är fallet sker nämligen kumulation, men annars inte. Brotten X1(person) och X2(person) kommer att ha ett helt annat samlat straffvärde än brotten X1(inte person) och X2(inte person), trots att brotten X(person) och X(inte person) har samma straffvärde var för sig. Denna lösning är både ologisk och systemfrämmande.

Därutöver bör något ytterligare sägas om skillnaden mellan kvalitet och kvantitet vid straffvärdebedömningar. Att straffvärdet för vart och ett av de brott som bedöms inom ramen för en samlad brottslighet ska få fullt genomslag (det vill säga kumuleras, som enligt utredningens huvudförslag ska ske om det är fråga om brott mot person) leder till konsekvenser som i vissa fall kan framstå som svårförklarliga. Det beror inte minst på att vad som är att anse som ett eller flera brott i hög grad är en fråga om lagstiftningsteknik, och knappast kan avgöras på ett enkelt sätt i teoretiskt hänseende (se angående denna poäng i första hand Ulväng *Brottslighetskonkorrens*, 2013, särskilt kap. 2 och 3). Ett exempel kan belysa det nu sagda. Ett brott som riktar sig mot vars och ens rätt till trygghet mot person är ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken). Maximistraflet för ofredande är ett års fängelse (och någon ändring av straffskalan föreslås inte heller i SOU 2025:66). Med den nya regel om möjligheten att utöka straffskalan med upp till det dubbla vid flerfaldig brottslighet som föreslås i utredningen (den föreslagna 26 kap. 2 § brottsbalken), är maximistraflet för flera fall av ofredande två års fängelse. Ett sätt att begå ofredande är att skicka en stor mängd oönskade meddelanden, exempelvis via sms, till en viss person. Brottsenheten avgörs i första hand av angreppsobjektet, där varje nytt angreppsobjekt skapar en ny brottsenhet. En person som skickar oönskade sms till tio olika personer gör sig alltså skyldig till tio fall av ofredande, och kan mycket väl tänkas komma upp i maximistraflet för brottstypen om varje enskilt brott (varje brottsenhet) ska räknas fullt ut. Straffvärdet för den samlade brottsligheten skulle alltså bli två års fängelse. Men är det verkligen värre att skicka oönskade sms till tio personer än att exempelvis göra sig skyldig till en grov misshandel (3 kap. 6 § brottsbalken), exempelvis genom att slå denna person i huvudet flera gånger med ett basebollträ? De flesta skulle förmodligen svara nej på den frågan. Likväl kommer – på grund av den kumulation som blir konsekvensen av utredningens förslag – de tio ofredandena straffas med två års fängelse, medan straffvärdet för misshandeln kommer att motsvara ett straffvärde på ungefär ett och ett halvt års fängelse. Det kan inte vara en önskvärd ordning i ett system som sägs bygga på proportionalitet och ekvivalens. Dessa principer förutsätter nämligen att lika allvarlig brottslighet också ger lika strängt straff. Tillägget om att en helhetsbedömning förvisso ska göras vid bedömningen av straffvärdet kan i och för sig få viss betydelse, men måste förväntas blir ganska tandlöst med tanke på den mekaniska regel om att vissa brott ska få fullt genomslag, som samtidigt föreslås.

Förslaget om att det ska betraktas som synnerligen försvårande att brottet har ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet

– Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslagen i utredningen, med följande motivering.

Det har ingått i utredningens direktiv att oavsett ställningstagande i sak föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk. Innebörden av detta uppdrag är att sådana brott ska få ett straff som motsvarar det dubbla i relation till vad som annars skulle ha dömts ut, om inte tungt vägande skäl,

såsom påtvingat deltagande i organiserad brottslighet, talar för en mindre ökning. Ett förslag till sådan regel har också presenterats i utredningen (den föreslagna 28 kap. 8 §). Så som förslaget är konstruerat måste det dock inte bli aktuellt med dubblering, utan en höjning av straffvärdet ska ske med *upp till* det dubbla, efter en samlad bedömning av hur allvarlig brottsligheten är. Ett alternativt förslag, som ligger mer i enlighet med utredningens direktiv, presenteras också. De synpunkter som framförs i utredningen mot den sistnämnda lösningen – främst att tillämpningen skulle bli mekanisk utifrån en räkneregel snarare än att utgöra en bedömning av brottslighetens allvar – är tungt vägande. Argument på samma tema kan dock också framföras mot den uttunnade version som utgör utredningens huvudförslag.

Regeln motiveras huvudsakligen med hänvisning till proportionalitetsskäl. I den sammanfattning av utredningens förslag som finns i betänkandet sägs bland annat följande. ”Vårt förslag innebär på så sätt att principerna om proportionalitet och ekvivalens kan upprätthållas, samtidigt som de straff som döms ut för gängrelaterade brott kommer att återspegla allvaret i den typen av brottslighet, vilket är det resultat som efterfrågas i våra direktiv” (s. 52). Denna motivering är dock motsägelsefull. Bedömning av straffvärde ska ske med utgångspunkt i gärningens allvar. Denna bedömning kan genomföras också utan specialregler hänförliga till särskilda fall. Det finns alla möjligheter att ”återspegla allvaret” i brottsligheten också utan den regel som föreslås. Även om motsatsen hävdas i betänkandet är det uppenbart att regeln i själva verket innebär att vissa brott – sådana som har samband med kriminella nätverk – ska straffas hårdare än vad som motsvarar deras allvar. Om så inte var fallet skulle regeln nämligen inte behövas.

Det är sant att ett brott som begås i ett kriminellt nätverk ibland kan vara mer allvarligt än samma typ av brott som inte utförs i en sådan kontext. Det sammanhang i vilket en gärning företas har naturligtvis stor betydelse för värderingen av gärningens allvar. Dagens system ger också goda möjligheter att ta hänsyn till denna skillnad. Den föreslagna regeln gör dock att vissa aspekter av gärningens allvar ska få (mycket) större genomslag än andra. Det är lätt att se att en sådan ordning kan leda till svårförklarliga resultat. Ett mindre allvarligt brott begånget i ett kriminellt nätverk kommer nämligen i flera fall att bestraffas hårdare än ett mer allvarligt brott begånget i andra sammanhang. Om man tar principerna om proportionalitet och ekvivalens på allvar är det svårt att förstå varför exempelvis en misshandel som begås av en medlem i ett kriminellt nätverk mot en annan sådan medlem skulle ha ett straffvärde som rör sig upp mot det dubbla i jämförelse med samma misshandel som utförs exempelvis i en nära relation (se i denna del också Bengt Ivarssons särskilda yttrande, s. 1 861, där ett liknande exempel tas upp).

Utöver det sagda kommer svårigheten att i lagtext avgränsa de fall som kan relateras till brott i kriminella nätverk. Utredningens förslag bygger på att gärningen ”ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet”. Regelförslaget är påtagligt vagt i konturerna och riskerar att leda till avgränsningsproblem som går ut över den enskildes rättssäkerhet.

Borttagandet av vissa billighetsskäl

Juridiska fakultetsnämnden *avstyrker* förslaget, med följande motivering.

Förslaget är att vissa straffflindringsgrunder, även kallade för billighetsskäl tas bort. Vissa punkter i nuvarande 29 kap. 5 § brottsbalken föreslås tas bort (p. 1, 3 och 6), vissa

föreslås ändras (p. 2 och 8) och vissa punkter behålls (p. 4, 5 och 7). En ny bestämmelse, där punkterna 4,5 och 7 ingår i en ny bestämmelse i 28 kap. 12 § brottsbalken.

Idén bakom ändringarna är att regelverket utformas så att det tydligt framgår om en strafflindringsgrund i första hand ska inverka på straffmätningen eller på bedömningen av om fängelsestraffet ska vara villkorligt. Detta anses göra strafflindringsgrunderna och dessas tillämpning med förutsägbart och ändamålsenligt. I linje med de övriga straffskärpningarna och repressiva förslag som genomsyrar förslaget, motiveras detta med följande ”Härigenom säkerställs också att strafflindringsgrunderna inte får ett större genomslag vid påföljdsbestämningen än vad som är motiverat” (s. 55–56).

Förslagen i denna del sägs enligt utredningen vara resultatet av en ambition att hitta en ny balanspunkt mellan gärningspersonens intressen och brottsoffrets rätt till upprättelse (s. 54 och 1651 f.). Fakultetsnämnden anser att det perspektiv som förs fram – där straffets stränghet uppfattas som ett slags nollsummespel mellan brottsoffrets och gärningspersonens intressen – kan problematiseras. Det kan vidare diskuteras om det är korrekt att beskriva strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 § i termer av hänsynstagande till gärningspersonens intressen. Snarare kan billighetsskäl ses som ett medel för att tillförsäkra att resultatet av påföljdsbestämningen framstår som rättvist från allmän synpunkt.

De billighetsskäl som föreslås vara kvar är inte många, och det blir en tydlig skillnad från det nuvarande systemet där en balanserad påföljdsbestämning är målet och rehabiliteringsaspekter också tas hänsyn till. Möjligen är det en oundviklig del av dagens ”hårdare tag”, men frågan behöver lyftas om det finns ett egenvärde i att alltför personer sitter i fängelser i alltmer längre tid. Syftet, eller målet med ändringar i straffskärpande riktning bör väl ändå vara att minska brottsligheten, inte att flera ska sitta inspärrade i längre tid.

Presumtionen för häktning

Fakultetsnämnden *avstyrker* förslaget, med följande motivering.

Den allmänna presumtionen för häktning föreslås inte sänkas från det nuvarande ett år och sex månader (presumtionen för häktning utvidgades i 2023 från två år till ett år och sex månader baserat på förslag från Gängbrottsutredningen SOU 2021:68). Presumtionen följer av 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Istället föreslås två ändringar, Den första är att presumtionen för häktning utvidgas vid viss allvarlig brottslighet. Utvidgningen gäller för vissa allvarliga brott där minimistraffet är lägre än ett år och sex månader, men brottet i sig sägs motivera en presumtion för häktning. Det gäller för brotten grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning och hedersförtryck, som alla finns i brottsbalkens fjärde kapitel om brott mot frihet och frid. Den andra föreslagna ändringen är att presumtionen för häktning ska gälla när misstanken avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i fyra år. Bestämmelsen träffar förstadierna till bl.a. mord, synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grovt rån.

Gällande den första ändringen kan frågan ställas varför det inte föreslås en generell sänkning av presumtionen för häktning, då straffrättsliga regler som utgångspunkt ska

vara generella och gälla i alla situationer. Det är dock inte helt okänt att det finns särskilda regler om häktning för vissa allvarliga brott riktat mot person. Parallellen kan här dras till norska straffeprocesslovens § 172, som innehåller en delvis liknande reglering (Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprocessloven) LOV-1981-05-22-25.). Den norska regleringen gäller utöver den generella regeln om häktning (straffeprocesslovens § 171) och stipulerar att häktning kan användas även i situationer där person misstänks för grov kroppskrenkelse § 272 eller grov kroppsskada enligt § 274 enligt norska straffeloven. Detta gäller utöver grundförutsättningen för häktning enligt § 171. Vid häktningsbeslutet ska det läggas vikt på om det anses stötande enligt det allmänna rättsmedvetandet eller det anses skapa otrygghet, om den misstänkta inte häktas. Det ingår således en form av samhällsskyddstanke bak den norska regleringen. Man kan delvis se en liknande tanke bak det nuvarande förslaget gällande grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning och hedersförtryck. I praktiken framstår inte skillnaden så stor, eftersom gärningspersoner som misstänks för grov kvinnofridskränkning ofta redan uppfyller förutsättningarna för häktning enligt 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken pga. risken för fortsatt brottslighet.

I förhållande ändringen och häktning vid förstadierna är frågan inte helt enkel. Försöksbrott leder som utgångspunkt inte till lika allvarliga skador som fullbordade brott, och förberedelse och stämpling ligger ännu längre ifrån fullbordade brott. Straffen för försök, förberedelse och stämpling ska bestämmas under straffet för fullbordade brott vid förstadierna bedöms som mindre straffvärda jämfört med fullbordade brott. I utredningen påpekas att presumtionsregeln inte är tillämplig vid försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott som vid fullbordan hade omfattats av regeln. Vid försöksbrott framgår straffminimum av 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken och för förberedelse och stämpling av 23 kap. 2 § tredje stycket. Av dessa bestämmelser följer att straffet får bestämmas under straffet för fullbordat brott. Detta innebär att minimistraffet för exempelvis försök till mord är fängelse i 14 dagar, trots att det minimistraff som anges i mordbestämmelsen (3 kap. 1 § brottsbalken) är fängelse i tio år.

För att råda bot på detta föreslås att häktning ska gälla i situationer där misstanken avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i fyra år. Regeln tar sikte på straffskalan för ett fullbordat brott. I dessa situationer anses i utredningen att det som regel föreligger risk för flykt, kollusion eller recidiv. Listan över de brott som är aktuella är listade i förslaget (s. 1712–1713). Dessa innefattar både brottsbalksbrott och brott i specialstraffrätten. Den praktiska skillnaden som förslaget innebär är något svår att veta, eftersom häktning förekommer i flertalet situationer av förstadier till så pass allvarliga brott – t.ex. försök till mord – då villkoren enligt 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken ofta är uppfyllda.

Häktning är ett ingripande tvångsmedel och en proportionalitetsbedömning behöver alltid göras. Minst möjliga tvång ska användas och grundläggande fri- och rättigheter enligt RF och EKMR sätter gränserna för tvångsanvändningen. Dessa sätter dock ingen specifik tidsgräns för i vilka fall häktning kan regleras. Presumtionen för häktning utvidgades så sent som 2023 genom att det föreskrivna minimistraffet för brott där presumtionen ska tillämpas sänktes till fängelse i ett år och sex månader från fängelse i två år. Det framstår som mindre klokt att ändra på reglerna igen, även om det föreslagna endast innebär en delvis förändring. Samtidigt finns det en viss fördel med att tydligt skriva ut regeln för när

häktning kan bli aktuellt i förhållande till förstadier. Frågan är dock om systemet blir alltför svåröverskådligt med så många speciallösningar.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av docent Erik Svensson, docent Annika Suominen och universitetslektorn Axel Holmgren. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av docent Erik Svensson, docent Annika Suominen och universitetslektorn Axel Holmgren. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd



Stockholms
universitet

BESLUT

2025-09-30

Dnr SU FV-2356-25

Kay Artle
Handläggare
Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden

Justitiedepartementet

Remissvar: En straffreform (SOU 2025:66)

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har fått möjlighet att yttra sig över remissen En straffreform (SOU 2025:66).

Synpunkter har lämnats av Kriminologiska institutionen vilket utgör Samhällsvetenskapliga fakultetsnämndens svar, se bilaga.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus Yvonne Svanström. Föredragande har varit handläggare Kay Artle

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden

Kriminologiska institutionens remissvar på

Straffreformutredningens betänkande *En straffreform, SOU 2025:66*

Sammanfattning av Kriminologiska institutionens bedömning

Institutionen avvisar utredningens förslag i de stycken som beräknas leda till en ökning av fängelsestraffen. Skälen för avvisandet är att utredningen inte gjort troligt att synen på brottsligheten skärpts och att straffskalornas konstruktion inte överensstämmer med det faktiska straffvärdet. Påståendet att brottsoffrets upprättelse kräver skärpta straff för gärningsmannen har inte stöd i forskningen, och det är påtagligt hur lite hänsyn som tas till vad brottsoffret faktiskt önskar.

Institutionen vänder sig också mot konsekvenserna av förslaget. De ekonomiska kostnaderna av utredningens förslag beräknas till 17 miljarder och om alla kraven i direktiven förverkligas 23 miljarder kronor. Straffskärpningarna är de kraftigaste på över 400 år. Konsekvenserna av en fördubblad anstaltsbeläggning blir orimliga för Kriminalvården. De höga fångtalen kommer dessutom att innebära att Sverige helt fjärrmar sig från de nordiska grannländerna och i stället hamnar i sällskap med ett antal länder vi vanligtvis inte vill bli jämförda med vad gäller rättsväsende och mänskliga rättigheter.

Kommittédirektiv

De kriminalpolitiska utgångspunkterna för uppdraget är att straffets funktion i dag ger uttryck för ett icke hållbart synsätt, att straffet tydligare ska visa den kränkning brottsoffret utsatts för och att de nya brottstyper som samhällsutvecklingen gett upphov till som digitalt genomförda brott, grovt gängvåld, narkotikabrott och systematiska brott mot välfärdsstaten ska leda till hårdare straff. Sammantaget beskrivs brottsligheten som systemhotande vilket kräver ”en mer påtaglig ökning av repressionsnivån”.

Utredaren ska bl.a.:

- genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten
- föreslå ändringar i straffmätningen där försvårande omständigheter får större genomslag
- föreslå skärpningar av straffet vid flerfaldig brottslighet i domen
- föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk
- föreslå att häktning vid allvarlig brottslighet ska gälla i fler fall.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår bl.a.:

- att ett 50-tal straffskalor ska skärpas
- att livstids fängelse ska kunna dömas ut om flera allvarliga brott ingår i domen
- att hela straffskalan ska användas när straffet bestäms
- att en ny påföljd, villkorligt fängelse, ska införas och att presumptionen mot fängelse ska tas bort
- att flerfaldig brottslighet ska få ökad betydelse i domen
- att gängrelaterad brottslighet ska kunna ge upp till dubbelt så långa fängelsestraff
- att häktning ska kunna ske i fler fall.

Utredningens förslag beräknas kosta 17 miljarder och leda till en nära fördubbling av antalet fångar.

Institutionens bedömning

Institutionen instämmer i det särskilda yttrandet av tre av utredningens experter att det inte går att överblicka konsekvenserna av förslaget, att principiella frågor inte behandlats och att uppdraget skett under en mycket stark tidspress. Tiden för utredningen har varit mindre än två år. Ett förslag som på ett så genomgripande sätt ska påverka straffsystemet och med konsekvenser flera decennier framåt i tiden kan inte verkas fram så lättvindigt.

Parallellt med utredningen arbetar ett antal andra utredningar, och beslut fattas som påverkar den aktuella utredningen. Så har t.ex. beslut tagits om att förkorta den villkorliga frigivningen, vilket innebär att utredningens beräkningar av förslagets kostnader baserat på 2/3-frigivning redan är överspelat och att utredningens kostnadsberäkningar blir i underkant.

Institutionens bedömning koncentreras till de förslag som förväntas leda till en avsevärd utvidgning av antalet människor i fängelse. Det innebär bl.a. att förslaget om den nya påföljden villkorligt fängelse inte behandlas, då den enligt utredningen inte bedöms leda till en ökning av frihetsberövandena.

Höjt straffvärde p.g.a. skärpt syn på brott

Utgångspunkten för direktiven och än mer för utredningen är inte påföljdernas ev. brottsminskande effekt. Syftet med uppdraget är att straffskalorna på ett bättre sätt än idag ska återspegla brottens allvar. Utredningens ram utgörs av att olika brotts straffvärde ska höjas för att spegla samhällsförändringen. Behovet av straffskärpningar berättigas närmare genom påståenden om att det allmänna rättsmedvetandet kräver hårdare straff, att straffvärdesbedömningarna inte tillräckligt beaktat brottsoffrets lidande och att ett skärpt straffvärde måste demonstreras för nya systemhotande brott. Den empiriska grunden för var och en av dessa påståenden ska granskas.

Skärpt straffvärde p.g.a. det allmänna rättsmedvetandet

Direktiven anger att straffskalorna på ett bättre sätt än idag ska återspegla brottets allvar. Frågan är då hur brottets allvar eller straffvärdet fastställs. Enligt en analys av en tidigare

utredning om straffskalorna för allvarliga våldsbrott, SOU 2014:18, ”är det uppenbart att man hänvisar till det allmänna rättsmedvetandet och förändrade värderingar som kommer till uttryck i detta” (Träskman 2015, s. 428).

Utredningen tar upp det allmänna rättsmedvetandet som grund för att skärpa straffnivån men ifrågasätter dess relevans för lagstiftningen (s. 418 f.). Däremot används begreppet samhälle och samhällets syn (s. 405, 410, 550, 590) för att kräva skärpta straff. Det är svårt att inte tolka detta som det allmänna rättsmedvetandet.¹ Det är i alla fall inte klart vad som legitimerar kraven på skärpta straff.

Om samhället eller det allmänna rättsmedvetandet skulle ha krävt skärpta straff för olika typer av brott, har detta under senare decennier tillgodosetts av lagstiftaren i en historiskt unik utsträckning. Fängelsestraffet för mord har fördubblats och normalstraffet är i dag livstid. Straffet för våldtäkt har sedan 1980-talet ökat eller utvidgats till fler handlingar sju gånger, skärpningar som utredningen också nämner. Straffet för narkotikabrott har oavbrutet höjts och kriminaliseringar har genomförts så att själva bruket är straffbelagt och *försök* till ringa narkotikabrott har nyligen gjorts straffbart. Våld mot kvinnor liksom sexköp har resulterat i en mängd kriminaliseringar och straffskärpningar. Straffet för återfall har skärpts. Och så vidare. Utredningen borde förhållit sig till denna utveckling av strafflagstiftningen när den påstår att straffen inte speglar en ev. skärpt syn på brottens straffvärde.

Då regeringen 2010 presenterade en proposition om skärpta straff för grova våldsbrott hänvisade justitieministern till att straffen inte låg i linje med den allmänna uppfattningen (Ask 2010). Samma år presenterades resultaten av en svensk undersökning av det allmänna rättsmedvetandet (Jerre & Tham 2010). Undersökningen visade att allmänheten tror att de straff som mäts ut i domstol är lägre än de faktiskt är, men föreslog i konkreta fall straff som låg på samma nivå eller betydligt under de straff som dömdes ut i domstol. Resultaten ligger helt i linje med dem som redovisats från de övriga nordiska länderna och också från andra västländer (Balvig et al. 2015).

Den svenska studien publicerades för 15 år sedan och rättsmedvetandet kan ha förändrats sedan dess. Frågan är då om allmänhetens inställning till brott och straff ändrats dramatiskt under senaste år. Kriminologiska institutionen och Gävle högskola genomför under hösten 2025 en ny rättsmedvetandeundersökning som förhoppningsvis kan bidra med svar på frågan.

Skärpt straffvärde för brottsoffrets upprättelse

Enligt direktiven ska fokus i påföljdssystemet delvis flyttas från gärningspersonen till brottsoffret och offrets rätt till upprättelse. Då brottsofferperspektivet av utredningen beskrivs som centralt för den föreslagna straffexpansionen är det förvånande att utredningen endast ägnar fyra sidor (s. 416–419) åt att undersöka brottsoffrens faktiska intressen och behov i förhållande till straffrättsliga ingripanden. På dessa fyra sidor

¹ Samtidigt förekommer i utredningen uttalanden som pekar på att samhälle och det allmänna rättsmedvetandet är olika fenomen, och där det förra ska påverka det senare: ”Genom att domstolen mäter ut ett fängelsestraff av viss längd även i fall där straffet inte behöver avtjänas i anstalt, görs det klart för såväl den dömda som brottsoffret och allmänheten hur allvarligt samhället ser på den begångna gärningen” (s. 590).

diskuteras också definitionen av upprättelse liksom det allmänna rättsmedvetandet, vilket lämnar ännu mindre utrymme till att utforska brottsoffers behov och åsikter. I en utredning på närmare 2 000 sidor som påstår sig bygga på ett brottsofferperspektiv är det sålunda ytterst lite som faktiskt gör det.

Redan uppklaringsprocenten talar emot att brottsoffren i någon större utsträckning skulle kunna få upprättelse genom gärningspersonens bestraffning. Andelen anmälda fall av misshandel som ledde till lagföring 2024 var 14 procent och motsvarande siffra för våldtäkt var 17 procent.

Det är mycket vanligt i samhällsdebatten att tala *om* brottsoffer men sällan ange vad brottsoffren själva vill, något som också denna utredning är uttryck för. Utredningen fastslår dock: "Majoriteten brottsoffer tycks (dock) prioritera straffets effektivitet, i bemärkelsen att det resulterar i att förövaren inte begår nya brott, framför straffets stränghet" (s. 418). Detta bekräftas också av brottsofferforskning, men utredningen själv tar ingen större hänsyn till detta utan utgår felaktigt från att en straffexpansion automatiskt är brottsoffervänlig.

Empiriska studier där brottsoffer tillfrågas i intervjuer och i enkäter visar genomgående att många brottsoffer föredrar andra reaktioner än enbart straff för gärningspersonen. Genomgången av ett antal relevanta, empiriska studier från bland annat Storbritannien (Batchelor, 2021), Tyskland (Ort, 2003; 2004), Tjeckien (David & Choi, 2009), och Nederländerna (Laxminarayan, 2013; Herman, 2005) pekar på att brottsoffrens preferenser är väldigt skiftande, komplexa och beror på kontexten. I dessa studier ingår brottsoffer för våldsbrott, sexualbrott, våld i nära relation, stöld, inbrott samt offer för statens brott (politiska fångar i Tjeckien). En svensk studie av brottsskadeersättning pekar på variationen i brottsoffrens behov som inte kan reduceras till "upprättelse genom straff". Ett centralt exempel är skillnaden mellan kvinnors och mäns behov efter att ha utsatts för våldsbrott (Rytterbro et al. 2009, kap. 6; s. 95).

Beträffande hårdare straff är det inte ovanligt att brottsoffer uttrycker en önskan om att gärningspersonens ska straffas hårt, men detta har visat sig vanligtvis gälla nära in på brottet. Således verkar det vara ett kortlivat önskemål som enligt forskarna på sikt ersätts av mer varaktiga behov (David & Choi, 2009). Andra studier bekräftar detta, nämligen att offer för våldsbrott eller sexualbrott endast blir nöjda tillfälligt av att gärningspersonen straffas (Ort 2004; 2003). Det som forskningen däremot har sett ger tillfredsställelse på lång sikt för brottsoffren är ekonomisk kompensation, att erkännas som brottsoffer, fysisk säkerhet för brottsoffer som utsatts för våldsbrott och sexualbrott samt reparativ rättvisa i form av bl.a. medling som leder till ett erkännande, en förklaring och en ursäkt från gärningspersonen (David & Choi, 2009; Gromet & Darley 2006; Jacobsson et al., 2012; Strang et al., 2013; Wemmers & Cyr, 2004; Wood & Suzuki, 2024). En studie från Brottsförebyggande rådet visar att en majoritet av de kvinnor som utsatts för våld i nära relation föredrog fotboja framför fängelse i anstalt för att det straffet skulle få mindre negativa effekter (Brå 2007:1).

Givet att brottsoffrets väl och ve står så i centrum för utredningen, hade kanske en diskussion om vad som kan hjälpa brottsoffret varit på plats. För en liten bråkdel av de ekonomiska kostnaderna av utredningens förslag hade brottsoffren antagligen kunnat få

betydligt mer stöd och hjälp än en ev. upprättelse genom gärningspersonens bestraffning: höjd brottsskadeersättning, terapi, hjälp till ny bostad för att kunna lämna ett destruktivt förhållande, ökade säkerhetsåtgärder vid risk att igen utsättas för våld, utbyggd medlingsverksamhet och utökade resurser till brottsofferjourer och kvinnojourer.

Skärpt straffvärde p.g.a. nya systemhotande brott

I direktiven tas vad som benämns som ny systemhotande brottslighet upp som kräver straff som ökar inkapaciteringseffekten. Utredningen som helt bygger sina förslag på en straffvärdesmodell utgår från det särskilda allvaret hos denna typ av brottslighet. Den systemhotande brottsligheten utgörs speciellt av vad som benämns det dödliga gängrelaterade våldet inkl. skjutningar och sprängningar.

Det typiska gängrelaterade dödliga våldet utgörs av att unga män i kriminella miljöer skjuter ihjäl varandra. Detta är djupt tragiskt för såväl offer som gärningspersoner och deras familjer. På vilket sätt detta "hotar rättsstaten och samhällets fundament" eller utgör ett hot mot demokratin framgår dock varken av direktiven eller utredningen.

Till den systemhotande brottsligheten hör enligt utredningen de kriminella nätverkens brottslighet. Förslaget är att straffet ska kunna fördubblas om brottet sker inom ramen för kriminella nätverk. Varför vissa juridiskt definierat brott här ska bedömas allvarigare är inte klart. Institutionen instämmer med experten Bengt Ivarsson som i ett särskilt yttrande undrar varför misshandel mellan gängmedlemmar ska betraktas som allvarigare än om samma skada uppstår i en misshandel i hemmet. Förslaget innebär nu att mäns våld mot kvinnor i nära relationer relativt sett nedprioriteras.

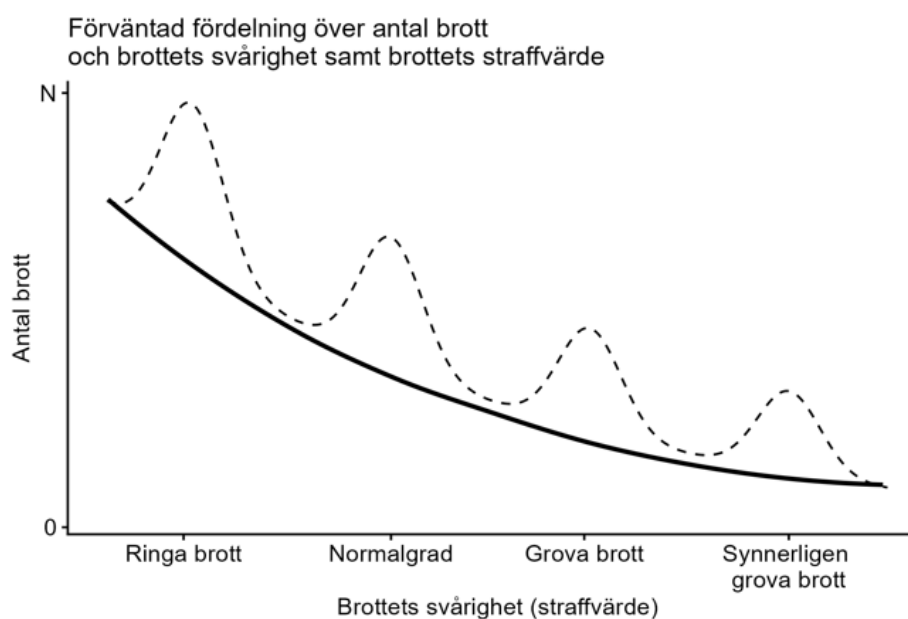
Översynen av straffskalorna

Direktiven kräver en påtaglig och nödvändig förändring av straffskalorna, då straffen idag inte anses svara mot brottets allvarsgrad. Överlappningen mellan brottsgraderna ska också begränsas eller avskaffas. Utredningen visar att antalet domar för olika brott koncentreras till den lägre delen både mellan och inom graderna (s. 1335 f.). Detta tas som intäkt för att straffvärdet är för lågt och att straffskalorna inte utnyttjas för en "nyanserad" straffmätning. Förslaget från utredningen är att straffvärdet inom varje brottsgrad ska utgå från mitten eller övre delen av straffskalan och att försvårande omständigheter ska ges större betydelse. Att hela straffskalan kommer till användning är ett intresse som ska beaktas (s. 1355).

Det är förstås formellt möjligt att i lagen ange att domstolen ska utgå från att bedömningen av brottets straffvärde ska utgå från att det bör ligga i mitten av straffskalan. Om detta resulterar i en mer nyanserad straffmätning, som anges vara ett mål, är tveksamt. Att domstolarna nu i stor utsträckning dömer ut straff av ungefär samma svårighetsgrad kan bero på att de flesta brotten inom graden är relativt lika i allvarsgrad och inte utmärks av särskilt försvårande omständigheter. Den fördelning av domarna på straffskalan både inom brottstypen totalt och inom varje grad som presenteras i tabellerna 9.1 och 9.2 återger antagligen ganska korrekt de straffvärden som brottens svårighetsgrad ger upphov till. Hur försvårande omständigheter enligt utredningen ska spela roll för att mer än tidigare åstadkomma en nyanserad straffmätning är svårt att bedöma och framgår inte närmare.

De olika brottsgraderna ska i större utsträckning behandlas som separata brottstyper och närmast betraktas som kvalitativt olika typer av brott. På så sätt blir det möjligt att s.a.s. ta ett kliv i straffskalan om brottet bedöms tillhöra en grövre grad av brottet. I praktiken utgör dock de olika brottskategorierna, tillgreppsbrott, våld mot person, narkotikabrott etc., en kontinuerlig variabel. De minst allvarliga brotten är med få undantag de vanligaste och antalet faller med ökad allvarsgrad. Att åstadkomma ett hopp i straffskalan vid övergången till en annan brottsgrad kommer att leda till en distribution av straffen som inte svarar mot empirin. Så skulle t.ex. vid en brytpunkt mellan ringa stöld (snatteri) och stöld vid 1 500 kr vid ett tillgrepp i varuhus för 1 600 kr betinga ett betydligt högre straff än om det tillgripna kostat 1 400 kr. På samma sätt skulle domstolen tvingas att avsevärt höja straffet vid försäljning av narkotika om en viss mängd överskrids, som utgör maxgränsen för en given brottsgrad, med några gram.

Utredningens förslag kommer att leda till en fördelning av straffen som utmärks av tydliga ”pucklar” där mitten av straffskalan för varje grad blir det vanligast värdet. De två straffmättningsmodellerna framgår schematiskt av figuren.



Den föreslagna tillämpningen av straffskalorna överensstämmer knappast med den verkliga fördelningen av straffvärdet. Förslaget utgör nu ett brott mot både principen om proportionalitet och om straffvärde, två centrala principer som utredningen bygger sitt arbete på. Det kommer inte att bidra till en ”nyanserad” straffmätning, och lär heller inte vara förenligt med allmänhetens förståelse av brottets allvar.

[Skärpta straff för flerbaldig brottslighet](#)

Utredningen avvisar direktivens förslag om att de tre allvarligaste brotten i en dom ska räknas fullt ut. I stället föreslås att helheten ska beaktas vid flerbaldig brottslighet så att straffet svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar. Utredningens

förslag är att det högsta maximistraffet får överskridas med det dubbla vid flerfaldig brottslighet. Brott mot liv och hälsa ska dock ge fullt utslag och ska också kunna leda till livstids fängelse.

Utredningen gör en beräkning av merkostnaden för Kriminalvården av förslagen om straffskärpning vid flerfaldig brottslighet. Det går inte att se hur denna beräkning genomförts. Utredningens förslag till skärpta straff vid flerfaldig brottslighet svarar dock för en tredjedel av de ökade kostnaderna för Kriminalvården av utredningens totala förslag.

Det hade varit önskvärt med en beskrivning av de typiska fall där flera brott ingår i domen och som enligt utredningens förslag ska leda till avsevärt förhöjda straff. De facto är den typiske fången en marginaliserad person med missbruksproblem som begår ett stort antal stölder, trafikbrott och mindre narkotikabrott och som gör sig skyldig till misshandel p.g.a. de konflikter som är resultatet av den miljö som personen befinner sig i. I sådana fall skulle gärningspersonen redan tidigare flera gånger dömts flera gånger till fängelse och fått straffet skärpt vid återfall.

Vad gäller de särskilt allvarliga fallen av brott mot liv och hälsa infinner sig frågan hur vanligt det är med flera brott av denna typ i domen. Utredningen exemplifierar med straffskärpningar vid våldtäkt (s. 1465 och 1807). I Brås analys av samtyckslagen (Brå 2025:3), som bl.a. bygger på en genomgång av 367 tingsrättsdomar, fanns, enligt utredaren, ett antal fall bland de anmälda brotten som inrymde mer än en våldtäkt. Då dessa fall, främst i nära relationer, var svåra för åklagaren att bevisa, fanns i materialet inte något fall av en dom med fler än en våldtäkt. Det kan tilläggas att av alla polisanmälda fall av misshandel eller våldtäkt endast omkring 15 till 20 procent leder till fällande dom. Skulle ett straff leda till upprättelse för brottsoffret, som utredningen antar, så är det få brottsoffer som i praktiken blir hjälpta av ökad bestraffning av gärningspersonen.

Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk

Straffen för brott som har samband med kriminella nätverk ska skärpas trots att de skärptes så sent som 2023 (prop. 2022/23:53). Utredningen avvisar en generell fördubbling av straffet som direktiven förordar men ger i sitt förslag möjligheten till en fördubbling. Straffskärpningarna beräknas dock bli avsevärda och kostnaden för detta utgör nära en femtedel av den totala av utredningens förslag.

Straffskärpningarna ska gälla för alla brott med ett straffvärde på minst två år "som har ett visst samband med kriminella nätverk eller i övrigt utgör ett led i organiserad brottslighet" (s. 51). Problemet med förslaget är att varken kriminella nätverk eller organiserad brottslighet ges en tillfredsställande definition. Om de kriminella nätverken säger också utredningen att det är "svårt att ge en enhetlig bild av de brott de begår" (s. 1520), att "organisationsgraden hos många kriminella nätverk är låg" (s. 1517) och att "många kriminella nätverk i dag är löst sammansatta" (s. 1517). I den myndighetsgemensamma bedömningen av den organiserade brottsligheten i Sverige sägs: "Eftersom definitionen är bred utesluter den i praktiken ingen brottslighet" (Myndighetsgemensam samverkan 2023, s. 8). I en aktuell genomgång av definitionen av kriminella gäng i forskningen anges att vad som betecknas som gäng framstår som högst godtyckligt och i hög grad domineras av politikerns och myndigheters definitioner (Sausdal & Hannertz 2025, s. 23 och 33).

Vad utredningen och den politiska retoriken gör är att ge ett antal traditionella brott en mer skrämmande karaktär genom att säga att de utövas av kriminella nätverk eller i övrigt ingår i organiserad brottslighet. Som exempel på den brottslighet som ska omfattas av straffskärpningarna säger utredningen: "Brottsligheten kan t.ex. omfatta våldsbrott, narkotikabrott, vapenbrott, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier, och annan ekonomisk brottslighet" (s. 1576). Brå har i två rapporter, byggda på intervjuer med gärningspersoner, pekat på att de grova gängrelaterade våldsbrotten tycks drivna av personliga motiv och konflikter och att de inblandade inte ser sig som del av kriminella nätverk (Brå 2019:3; 2024:7).

Det måste vara förenat med stora svårigheter att identifiera vilka brott som förtjänar straffskärpning därför att de utförs inom ramen för kriminella nätverk. En stor mängd brott har uppgraderats till organiserad brottslighet utan att det visats hur de skiljer sig straffvärdesmässigt från samma typ av brott tidigare, men där brotten nu ska kunna ges dubbla straff.

Minskad systemhotande brottslighet genom inkapacitering

Enligt direktiven ska, som nämnts, utredningen föreslå skärpta straff för att kunna öka den brottspreventiva effekten av längre inlåsning av dem som gjort sig skyldiga till brott som är vanliga i kriminella nätverk. Utredningen behandlar detta krav på skärpning som en fråga om straffvärde. Det kan dock finnas skäl till att kort ange vilka brottsförhindrande effekter som enligt forskningen kan förväntas av ökad inkapacitering.

Gällande inkapacitering som ett verktyg för att stävja återfall i systemhotande brottslighet lyfter utredningen i avsnitt 4.6.2 fram viktiga begränsningar med de antaganden som inkapaciteringseffekter bygger på. En viktig begränsning med inkapacitering, och som är central för så kallad systemhotande brottslighet, är att den brottsreducerande effekten är känslig för nyrekrytering. På individnivå kan en fängelsevistelse stävja fortsatt brottslighet, men på samhällsnivå kan brottslighet med höga nivåer av nyrekrytering reducera eventuella inkapaciteringseffekter. Tidigare analyser av inkapacitering i Sverige har därför bortsett från exempelvis grova narkotikabrott just på grund av sådana ersättningseffekter (Andersson 1991). För grov och organiserad brottslighet – som ofta kännetecknas av hög nyrekrytering – är ersättningseffekten särskilt relevant. Polismyndigheten uppskattar att det finns omkring 14 000 aktiva gängkriminella och 48 000 personer med kopplingar till kriminella nätverk, vilket antyder en stor potentiell ersättningsreserv (Polisen 2024, s. 6). Även om dessa höga siffror kan ifrågasättas, så pekar de på att viss typ av brottslighet kanske inte förhindras genom att en mindre grupp gärningspersoner spärras in på längre tider.

Vidare bör det uppmärksammas vilka typer av brott som främst förhindras vid inkapacitering samt hur omfattande effekten antas kunna vara. Forskningen visar samstämmigt att de brott som inkapacitering motverkar till största del utgörs av narkotika-, trafik- och stöldbrott, snarare än grova brott (Al Weswasi 2025). Detta belyses indirekt av utredningen *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott* (SOU 2017:61), som presenterar återfallssiffror för personer dömda för brott begångna som ett led i organiserad brottslighet

åren 2000–2013. Bland dessa personer var det enbart 2 procent som inom ett år återföll i ny allvarlig brottslighet och 1 procent som dömdes på nytt för organiserad brottslighet av allvarlig karaktär. Institutionen hänvisar vidare till utkastet till lagrådsremissen *Skärpta regler för villkorlig frigivning*, där frågan om inkapaciteringseffektens möjligheter och begränsningar tas upp (Lagrådsremiss 2025).

Häktning i fler fall

Institutionen delar utredningens bedömning att häktningspresumtionen inte bör sänkas till ett år. Däremot avstyrker institutionen förslaget att utvidga presumptionsregeln till att omfatta fler brottstyper med ett högre minimistraff än 1,5 års fängelse. De brott som utredningen lyfter fram – däribland grov kvinnofridskränkning – leder i praktiken nästan alltid till häktning (utredningen konstaterar själv att åklagare och advokater framhåller att ”den misstänkte vanligtvis är häktad, i vart fall fram till dess att huvudförhandlingen i målet är avslutad, eftersom det regelmässigt föreligger särskilda häktningsskäl” (s. 1703). En utvidgning blir därmed i huvudsak symbolisk men likväl problematisk eftersom den sänder en tydlig signal om att häktning bör tillgripas i fler fall. Detta står i direkt strid med EU:s rekommendation (European Commission 2023) om häktning och häktades rättigheter, och där det framhålls att häktning ska vara en sista åtgärd. Förslaget indikerar snarare en riktning där häktning allt mer riskerar att bli utgångsläget.

Institutionen vill i sammanhanget även peka på den nordiska utvecklingen. I Norge infördes elektronisk övervakning som alternativ till häktning i augusti 2025, och den danska regeringen har nyligen föreslagit en liknande reform (Danmarks regering 2025). Detta visar att utvecklingen i våra grannländer går i riktning mot att stärka alternativ till häktning snarare än att utvidga dess tillämpning.

Förslagets konsekvenser

Som brukligt i utredningar ägnas ett kapitel åt förslagets konsekvenser. Dessa diskuteras främst som ekonomiska kostnader, som här beräknas till 17 miljarder per år – och 23 miljarder om alla de krav som direktiven angett skulle genomföras. Det är ett avsevärt belopp. Alternativt skulle det uppskattningsvis kunna gå till minst 17 000 nya lärare eller socialsekreterare, en alternativ prioritering som också kan förväntas få brottspreventiva effekter.

Mycket kort (s. 1823 ff.) behandlar utredningen möjliga konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Helt korrekt påpekar utredningen att minskad brottslighet i stort sett inte kan förväntas av förslaget om straffskärpningar, men anger också att det nog kan det i alla fall. Det framgår dock med all tydlighet att någon positiv effekt på brottsligheten knappast kan förväntas. De 17 miljarderna som ska läggas på straffskärpningar utan någon brottsförebyggande effekt framstår då som ett ganska märkligt kriminalpolitiskt förslag.

Av de 17 miljarderna ska 16 gå till Kriminalvården. Förslaget beräknas resultera i 10 700 tillkommande intagna. Utredningen framhåller att Kriminalvården måste tillföras ett

betydande ekonomiskt tillskott. Förslaget innebär, enligt utredningen, nära en fördubbling av antalet i fängelse i förhållande till antalet 2024.

En fördubbling av anstaltspopulationen ska ske efter att den redan fördubblats under de tio senaste åren. Om en sådan utbyggnad alls är praktiskt genomförbar med start den 1 januari 2028 för de nya bestämmelserna måste ifrågasättas. Redan i dag står Kriminalvården inför mycket stora problem p.g.a. successiva regeringars straffskärpningar. Kriminalvården annonserar efter fastigheter lämpliga för kriminalvård på den privata marknaden, förbereder trippelbeläggning i cellerna och ska skicka fångar utomlands för straffverkställighet. Beläggningen på anstalterna är 142 procent (augusti 2025).

I en aktuell avhandling, som bygger på intervjuer med 35 personer med erfarenhet av svensk kriminalvård, framkommer en bild av resultatet av den snabbt expanderande klienttillströmningen: Minskad möjlighet till rehabilitering och att bedriva en human kriminalvård, ökad otrygghet hos personalen, ökad personalomsättning och sänkta krav på vilka som anställs (Magnusson 2025). En liknande bild ges i Kriminalvårdens årsrapport 2024. Situationen beskrivs som mycket ansträngd med spänt säkerhetsläge, svårigheter att upprätthålla verksamhetens kvalitet, en påfrestande arbetsmiljö och oro över utvecklingen av platssituationen. Under det senaste decenniet har våld och hot mellan intagna och mot personal, med reservation för anmälningsbenägenhet, ökat tio gånger (Kriminalvårdens årsredovisning 2024).

Till detta kommer den symboliska och politiska bedömningen av hög fängelsebeläggning. Sverige lämnar nu i snabb takt de nordiska ländernas fängelsenivå och det låga antalet intagna som internationellt benämns och berömts som *Scandinavian exceptionalism*. Vårt land hamnar i stället i samma grupp vad gäller antalet intagna som Turkiet, Belarus och Ryssland – länder som Sverige i andra sammanhang inte vill sammanföras med vad gäller rättsväsende och mänskliga rättigheter.

Lagrådet (2022-09-06) påpekar i ett utlåtande att graden av straffrättslig repression växer fram gradvis utan att frågan behandlas om "var den allmänna repressionsnivån ska ligga" eller "att man tar ett helhetsgrepp över den viktiga frågan om på vilken nivå frihetsberövandena på grund av brott ska ligga" (s. 3). Experten i utredningen Bengt Ivarsson säger i ett särskilt yttrande: "Det stora problemet med utredningen är dock den allmänna repressionsökningen som sker utan att någon seriös analys gjorts avseende behov och effekter" (s. 1862).

Utredningen *En straffreform* är antagligen den utredning som historiskt sett föreslagit den högsta skärpningen av straffen i Sverige sedan mer än 400 år. Straffskärpningarna har inget instrumentellt syfte utan en höjning av straffen är ett mål i sig. Förslaget analyserar inte grunden för att kraftigt höja straffvärdena för en mängd brott utan anstränger sig för att ge argument till direktivens krav på skärpningar – argument som saknar grund. De kostnader i vid mening som detta resulterar i, och som är centrala för frågan om hur Sverige vill förstå sig självt och bedömas historiskt och internationellt, lämnas helt därhän i betänkandet.

Slutsats

Kriminologiska institutionen avvisar de förslag i *En straffreform* som leder till en höjning av straffnivån.

Beredning och beslut

Remissvaret har beretts av postdoc Enes Al Weswasi, professor Olof Bäckman, professor Felipe Estrada, professor Anita Heber, doktorand Emeli Lönnqvist, professor Anders Nilsson och professor emeritus Henrik Tham och har behandlats vid institutionens högre seminarium den 18 september 2025.

Remissvaret på SOU 2025:66 En straffreform (SU FV-2356-25) beslutades den 25 september 2025 av Kriminologiska institutionens styrelse under ledning av ordförande, professor Tove Pettersson. Protokollförare var Silsa Heilborn, administrativ chef (Dnr SU-312-0002-25).

Referenser

Al Weswasi, E. (2025). *The Impact of Incarceration: Quasi-Experimental Studies on Deterrence, Incapacitation, and Reintegration*.

Andersson, J. (1991). Kriminella karriärer och påföljdsval. Projekt Metropolit. Sociologiska institutionen, Stockholm universitet.

Ask, B. (2010). Skärpta straff för våldsbrott. Presskonferens 28 januari 2010.

Balvig, F., Gunlaugsson, H., Jerre, K., Kinnunen, A. & Tham, H. (2015). The public sense of justice in Scandinavia: A study of attitudes towards punishment. *European Journal of Criminology*, 12(3), 342-361.

Batchelor, D. (2023). Talking punishment: How victim perceptions of punishment change when they communicate with offenders. *Punishment & Society*, 25(2), 519–536.

Brå (2007). *Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Delrapport 2*. Rapport 2007:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2019). *Skjutningar i kriminella miljöer. En intervjustudie*. Rapport 2019:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2024). *Ökningen av skjutvapenvåld i Sverige. En studie av skjutvapenvåldets utveckling i kriminell miljö sedan mitten av 00-talet*. Rapport 2024:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Danmarks regering (2025). Straf og forebyggelse i et trygt samfund. Hårdere straffe, mere retfærdighed, bedre forebyggelse. Tillgänglig via: <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2025/05/Straf-og-forebyggelse-i-et-trygt-samfund.pdf>

David, R., & Choi, S. Y. (2009). Getting even or getting equal? Retributive desires and transitional justice. *Political Psychology*, 30(2), 161-192.

European Commission (2023). Recommendation (EU) 2023/681 on procedural rights of suspects and accused persons subject to pre-trial detention and on material detention conditions. Tillgänglig via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:4661073>

Gromet, D. M., & Darley, J. M. (2006). Restoration and retribution: How including retributive components affects the acceptability of restorative justice procedures. *Social justice research*, 19(4), 395-432.

Herman, J. L. (2005). Justice from the victim's perspective. *Violence against women*, 11(5), 571-602.

Jacobsson, M., Wahlin, L., & Andersson, T. (2012). Victim– offender mediation in Sweden: Is the victim better off? *International review of victimology*, 18(3), 229-249.

Jerre, K. & Tham, H. (2010). *Svenskarnas syn på straff*. Rapport 2010:1. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Kriminalvården. (2024). *Årsredovisning 2024*, <https://www.kriminalvarden.se/globalassets/publikationer/ekonomi/kriminalvardens-arsredovisning-2024.pdf>.

Lagrådet (2022-09-06). *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, [Skärpta straff för brott i kriminella nätverk](#).

Lagrådsremiss (2025-08-29). *Skärpta regler för villkorlig frigivning*, [Lagrådsremiss Skärpta regler för villkorlig frigivning](#).

Laxminarayan, M. (2013). The effect of retributive and restorative sentencing on psychological effects of criminal proceedings. *Journal of interpersonal violence*, 28(5), 938-955.

Magnusson, I. (2025). *‘What’s the point of imprisoning more people if rehabilitation is no longer an option?’: Reimagining Swedish penalty in an era of carceral expansion*. Unpublished Doctoral thesis, City St George’s, University of London, <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/35364/>.

Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, [Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023](#).

Polisen (2024). *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige*. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, februari 2024 polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/lagesbild-over-aktiva-gangkriminella-i-sverige-.pdf/download/?v=a75b921c416fa67b3742250270360a67.

Proposition 2022/23:53. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.

Orth, U. (2003). Punishment goals of crime victims. *Law and Human Behavior*, 27(2), 173-186.

Orth, U. (2004). Does perpetrator punishment satisfy victims' feelings of revenge? *Aggressive Behavior: Official Journal of the International Society for Research on Aggression*, 30(1), 62-70.

Rytterbro, L-L., Rönneling, A. & Tham, H. (2009). *Brottsskadeersättning ur brottsofferperspektiv. En komparativ studie av Danmark och Sverige*. Rapport 2009:4. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Sausdal, D. & Hannertz, E. (2025). *Gängkriminalitet. Från gatan till sociala medier*. Stockholm: Liber.

SOU 2014:18. *Straffskalorna för allvarliga våldsbrott*.

SOU 2017:61. *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott*.

Strang, H., Sherman, L. W., Mayo-Wilson, E., Woods, D., & Ariel, B. (2013). Restorative justice conferencing (RJC) using face-to-face meetings of offenders and victims: Effects on offender recidivism and victim satisfaction. A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1), 1-59.

Träskman, P.O. (2015). Skapas det allmänna rättsmedvetandet av att vi är medvetna eller omedvetna? *Svensk Juristtidning*.

Wood, W. R., & Suzuki, M. (2024). Getting to Accountability in Restorative Justice. *Victims & Offenders*, 19(7), 1400–1423. <https://doi.org/10.1080/15564886.2024.2333304>

Wemmers, J. A., & Cyr, K. (2004). Victims' perspectives on restorative justice: How much involvement are victims looking for? *International Review of Victimology*, 11(2–3), 259-274.