

Kriminologiska institutionen

Kriminologiska institutionens förslag till remissvar ”SOU 2023:1 Skärpta straff för flerfaldig brottslighet”

Sammanfattning av Kriminologiska institutionens bedömning

Uppdraget att höja straffen vid flerfaldig brottslighet löses genom argument som antingen framstår som relativt godtyckliga eller saknar empiriskt stöd. Förslagets kostnader, i vid mening, diskuteras heller inte i förhållande till den omfattande straffskärpning som pågår i Sverige och de stora problem som Kriminalvården ställs inför. Kriminologiska institutionen avvisar förslaget till straffskärpning.

Direktiven

Utredningen ska enligt direktiven föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet. Som skäl anges att det hävdats att den nuvarande regleringen leder till för stora ”mängdrabatter” eller straffreduktioner.

Direktiven ger ett expressivt skäl för straffskärpning. Att skärpa straffen blir ett mål i sig. Samtidigt anas ett instrumentellt skäl: ”Strafflagstiftningen ska ge uttryck för en sträng, tydlig och förutsebar syn på flerfaldig brottslighet och tydligt markera samhällets avståndstagande” (s. 457). Straff som markering kan tolkas som att straffskärpningen också ska vara ett medel för brottsbekämpning. Detta anses särskilt viktigt för att förhindra mäns våld mot kvinnor som är prioriterat av regeringen.

Ett ytterligare instrumentellt skäl för en straffskärpning är att nuvarande ordning riskerar rättsväsendets trovärdighet: ”Om systemet uppfattas så att det efter ett visst antal brott ser ut att sakna betydelse att gärningsmannen även gör sig skyldig till annan brottslighet, kan det ge intryck av att

Kriminologiska institutionen

rättsordningen till sist är likgiltig inför den skada som brottsligheten medför. En sådan ordning riskerar att undergräva systemets trovärdighet och legitimitet” (s. 458). Den brottsförebyggande effekt som möjligen impliceras rör då inte de potentiella gärningspersonerna utan medborgarna i allmänhet. En tolkning av direktiven blir att medborgarnas laglydighet kan försvagas om lagen inte anses stå i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att straffen för flerfaldig brottslighet skärps. Detta ska ske genom en modell som bl.a. innebär att varje nytt brott bedöms proportionellt lika, att straffen skärps i synnerhet vid ett mycket stort antal brott som inneburit en allvarlig kränkning, att hela straffskalan utnyttjas i större utsträckning, att straffmaximum ska tillämpas i större utsträckning och att möjligheten att döma till fängelse för flera bötesbrott ska öka. Förslaget innebär att straffmaximum ökar från sex års fängelse till 16 års fängelse. Betänkandet betonar dock att en samlad bedömning måste göras för att inte lagändringen ska leda till orimliga straff.

Straffskärpningen beräknas leda till att 790 ytterligare fängelseår utdöms per år till ett pris av 700 miljoner samt ytterligare kostnad för ett ökat antal polisutredningar.

Kritik

Det allmänna rättsmedvetandet

Direktiven sätter naturligtvis ramar för en utredning. Samtidigt finns utrymme för ifrågasättande, för alternativa beskrivningar och för betoning av olika principer och förhållanden som ska tas hänsyn till. Enligt direktivens betraktas brott som allvarligare idag, och också betänkandet understryker att acceptansen för brott har minskat. Så kan det vara men påståendet framförs utan hänvisning till empiri. Den fråga som infinner sig är om det i så fall gäller brottslighet i allmänhet eller om det är vissa speciella brott som i dag betraktas som allvarligare. Detta allmänna påstående har framförts också i andra utredningar under senare år som stöd

för straffskärpningar men utan att närmare preciseras eller illustreras. Betänkandet borde ha tagit upp frågan om förändringarna i det allmänna rättsmedvetandet i förhållande till de typiska brott som förslagen till straffskärpningar avser.

Betänkandet understödjer direktiven genom att framhålla riskerna av att straffnivån vid upprepad brottslighet inte höjs. Uttrycket ”immun” mot straff förekommer 14 gånger i betänkandet. Den nuvarande ordningen ”kan ge intrycket av att rättsordningen till sist är likgiltig inför den skada som brottsligheten medför” och ”medföra att betydelsen av tillkommande brott kan uppfattas som alltför begränsad” (sid. 207). Det är inte helt klart vem som kan få detta intryck, och hur ”rabatten” kommer att uppfattas lär vara beroende av hur utredningen presenterat problemet.

Expressiva eller instrumentella skäl för straffskärpning?

Redan i direktiven är det oklart om straffnivån ska höjas av främst expressiva eller instrumentella skäl. Denna oklarhet finns också i betänkandet som fortsätter en ny tradition inom offentliga utredningar och strafflagstiftning. Straffskärpningen ska på olika sätt *markera* eller *signalera* allvaret i brottsligheten. Vem som är mottagare av dessa markeringar och signaler är oklart, liksom om detta har ett egenvärde eller om någon brottsförebyggande effekt förväntas.

Om syftet med den förhöjda straffnivån är att minska brottsligheten är detta ett i princip prövbart antagande. Betänkandet innehåller också ett avsnitt om påföljders verkningar. Någon närmare slutsats är dock enligt betänkandet svår att dra annat än att det inte kan uteslutas att påföljderna har en brottsavhållande effekt. Naturligtvis kan det inte uteslutas, men det tydliga resultatet av en samlad kriminologisk forskning på området är att längre fängelsestraff inte minskar brottsligheten. Om det är inkapaciteringseffekter som avses borde det skrivits ut och i så fall diskuterats i förhållande till kontrollkostnaderna. Utredaren skulle också enligt direktiven beakta forskningen på området. Det är svårt att se att så har skett och ingen samhällsforskare ingår i utredningen.

En godtycklig straffhöjning?

Betänkandet vinnlägger sig om att förklara varför en enkel additiv modell inte kan användas vid flerfaldig brottslighet. Straffen skulle då snabbt kunna passera brottsbalkens straffmaximum. Det kan kanske, som direktiven anger, ses som stötande om tillkommande brott inte bedöms lika hårt. Det gäller dock även för andra brott där en enkel additiv modell skulle leda till orimliga straff. För den insmugglade mängden narkotika kan inte samma straffpåslag ges för de första grammen som för de sista, och för ett ekonomiskt brott i mångmiljonklassen kan inte varje tusenlapp väga lika mycket. Skillnaden i den brottslighet som behandlas i betänkandet är i många fall att mindre allvarliga brott utförs ett i taget med en viss tidsrymd emellan.

Mängdproblemet kan också illustreras med bruk av narkotika och ringa innehav för eget bruk. Dessa brott renderar vanligen böter. Möjligheten att döma till fängelse för flera brott ska dock öka enligt betänkandet. Enligt en skattning från Brå begicks 2015 närmare sju miljoner konsumtionsbrott per år (Brå 2016:10). Lagföringar för narkotikabrott, och då i överväldigande majoritet ringa brott, har sedan omkring 2010 passerat det historiskt dominerande stöldbrottet bland lagföringarna. För unga under 25 år svarar 2021 brott mot narkotikastrafflagen för 39 procent av lagföringarna. Möjligheterna att döma personer till fängelse som i domstol kan bevisas upprepade gånger ha rökt cannabis och särskilt unga personer kan komma att öka dramatiskt.

Betänkandet illustrerar behovet av att inte ge ”rabatt” med brott som upprepade fall av misshandel eller sexuella övergrepp i nära relation. Frågan är dock om detta är de typiska fall som kommer att påverkas av lagändringen. Av alla tingsrättsdomar 2021 uppges nästan 40 procent innehålla mer än ett brott och att mål med flerfaldig brottslighet kan omfatta alla typer av brott. Totalt utgör lagföringar där misshandel eller sexualbrott är huvudbrott bara sex procent av alla lagföringar. Utredningen borde ha visat vilka typbrott som kommer att leda till straffskärpningar och vilka gärningspersoner det är som nu ”slipper undan”.



Betänkandet saknar en mer systematisk beskrivning av hur typfallen som kommer att träffas av straffhöjningen kommer att se ut. En gissning är att det rör sig om personer med missbruksproblem från samhällets lägsta skikt som begått vålds-, egendoms- och trafikbrott. Just missbruket pekar också på det något tveksamma i att kräva straffskärpningar för varje enskilt brott, där brotten ingår i en situation av social marginalisering. I proposition 1975/76:42 argumenterade den dåvarande justitieministern för att de som ständigt återfaller utgör en grupp socialt och ekonomiskt handikappade där straffets avskräckande effekt inte kan tänkas spela någon roll och föreslog därför sänkt straff för återfall.

Lagrådet har i sitt yttrande över förslag till skärpta straff för brott i kriminella nätverk (2022-09-06) uppmärksammat de gång efter annan höjda straffskalorna och den allmänna repressionsnivån som succesivt växer fram och som inte alltid låter sig förenas med grundtankarna om proportionalitet och ekvivalens. Det är en kritik som också kan riktas mot betänkandet om skärpta straff vid flerfaldig brottslighet. De argument som förs i termer av proportionalitet och ekvivalens är säkert rimliga och välavvägda. Samtidigt undviker betänkandet de större frågorna som lagrådet lyft fram, och resonemangen för att höja straffnivån kan framstå som relativt godtyckliga. Igen bör det framhållas att utredningen borde ha klargjort hur förslagen kommer att slå.

Andra resonemang hade gett ett annat utfall. Två tidigare utredningar har avvisat förslag om en straffhöjning vid flerfaldig brottslighet. SOU 2008:85, med samme utredare som till det förslag som nu läggs fram, framhåller att en skärpt lagstiftning riskerar att bli för detaljerad och minska systemets flexibilitet. Utredningen pekar också på att problemet med mängdbrottsligheten skulle kunna minska med snabbare lagföring. En lag med den innebörden trädde efter försöksverksamhet i kraft den 1 januari i år. Den andra utredningen, SOU 2012:34, anser enligt det aktuella betänkandet ”att en sådan förändring skulle kunna leda till väl höga straffnivåer för vissa brott och till resultat som är svårförenliga med humanitetsprincipen och principerna om proportionalitet och ekvivalens”.

Varför en ekvivalens- och proportionalitetsbedömning nu blivit annorlunda eller varför problemen med flexibilitet nu blivit mindre är inte tydligt. Betänkandets genomgång av påföljdssystemets grunder, straffens effekter, proportionalitet och ekvivalens och ordningen i andra europeiska länder framstår nu som en onödig överbyggnad. Utredningen tycks ha varit inriktad på att leverera den ideologiska produkt politiker beställt: ”Höj straffen!”.

Lagförslagets kostnader

SOU 2012:34 avfärdade alltså förslaget till straffskärpning för flerfaldig brottslighet bl.a. med hänvisning till att det riskerade leda till för höga straffvärden. En konsekvens av högre straffvärde är högre fängelsebeläggning. Någon liknande invändning finns inte i SOU 2023:1 utan förslaget anges bara förväntas leda till 790 ytterligare utdömda fängelseår.

Förslaget till en kraftig utökning av antalet i fängelse kommer när Kriminalvården beräknat att ytterligare 4 200 fasta platser på fängelser och häkten kommer att behövas inom den närmast tioårsperioden. Fackförbundet har redan slagit larm om en ohållbar situation med bl.a. en ökad risk för våld mot personal och mellan intagna (Dagens Nyheter, Debatt 2022-12-31). Kriminalvården anser sig inte kunna rekrytera personal.

I detta läge och efter en period av extrem höjning av straffen borde betänkandet kanske ha lagt större vikt vid lagförslagets kostnader i vidaste mening. Utredningens slutsatser hade mer kunna präglas av de principer som faktiskt nämns i betänkandet om humanitet, måttlighet, försiktighet och framåtblickande proportionalitet (sid. 40 f.).

Slutsats

Kriminologiska institutionen avvisar förslaget till skärpta straff för flerfaldig brottslighet som framförs i betänkandet *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet*.



Remissvaret har beretts av Henrik Tham.

Kriminologiska institutionens styrelse har fattat beslut per capsulam den xx april.

Felipe Estrada, prefekt