

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Datum
2021-11-29

Dnr
R 117-2021

1 (5)

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68)

(Ju2021/03004)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Jag har valt att lämna synpunkter av främst principiell och övergripande karaktär.

Ändringarna i brottsbalken och förslagets förhållande till andra lagstiftningsåtgärder på området

Under senare år har ett stort antal lagstiftningsåtgärder genomförts i syfte att motverka brottslighet, särskilt sådan brottslighet som är kopplad till kriminella nätverk eller annars bedöms allvarlig (se betänkandet avsnitt 4.2). Det har således skett nykriminaliseringar och utvidgningar av befintliga straffbestämmelser, straffskalor har skärpts och nya kvalifikationsgrunder har införts för befintliga brott. Därutöver har ytterligare straffskärpningsgrunder införts. Sådana försvårande omständigheter har införts i enskilda straffbestämmelser men ändringar har även ägt rum i 29 kap. brottsbalken. Sedan Gångbrottsutredningen överlämnade det nu remitterade betänkandet har riksdagen antagit regeringens förslag Slopade straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (prop. 2021/22:17, bet. 2021/22:JuU5, rskr. 2021/22:36, se också betänkandet avsnitt 4.3). Utöver detta har en särskild utredare nyligen överlämnat ett betänkande i vilket det bl.a. föreslås straffskärpningar avseende viss brottslighet med anknytning till gängbrottslighet samt införandet av en ny straffflindringsgrund i 29 kap. 5 a § brottsbalken för den som medverkar till utredningen av annans brottslighet (En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring, SOU 2021:35). Jag kan i detta sammanhang notera att Riksdagens ombudsmän bara under hösten i år, delvis under en sammanfallande remisstid, beretts tillfälle att besvara tre lagstiftningsremisser med förslag på ändringar i 29 kap. brottsbalken samt i några fall straffskärpningar (det aktuella betänkandet, nyss nämnda SOU 2021:35 och Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk, SOU 2021:61).

De förslag som lämnas av Gångbrottsutredningen är följaktligen endast några av ett större antal åtgärder som under relativt kort tid har genomförts eller föreslås

genomföras för att angripa den i och för sig allvarliga situationen med kriminella nätverk och de brott som begås inom ramen för dessa. Sammantaget sägs förslagen innebära en kraftigt skärpt straffrättslig reaktion på den nämnda brottsligheten.

Gångbrottsutredningens förslag omfattar ytterligare ändringar i brottsbalken. Det straffrättsliga regelverket har utformats för att svara mot högt ställda krav på rättssäkerhet i form av förutsebarhet, proportionalitet och likabehandling. Dessa krav förutsätter att systemet är tydligt och överblickbart. Detsamma gäller för enskilda straffbestämmelser samt bestämmelser om påföljdsval och straffmätning. Detta är således av avgörande betydelse för en konsekvent och enhetlig rättstillämpning i domstolarna samt för den enskildes rättssäkerhet. De återkommande kriminalpolitiska reformerna inom straffrättens område under senare år medför påtagliga risker i detta avseende.

Det blir allt svårare att få grepp om den sammantagna effekten av olika åtgärder och hur de förhåller sig till de grundläggande principer som bär upp det straffrättsliga regelverket. När ändringar dessutom sker med täta mellanrum hinner tidigare lagändringar inte utvärderas; det blir därmed oklart om reformer fått avsedd effekt i rättstillämpningen och om ytterligare åtgärder verkligen är nödvändiga. Den höga ändringstakten kan också påverka lagstiftningens kvalitet.

Avsikten med Gångbrottsutredningens förslag är alltså att de ska leda till en skärpt straffrättslig reaktion för brottslighet som har koppling till kriminella nätverk. Om förslagen genomförs kommer de dock att medföra förhållandevis långtgående effekter även för brottslighet som saknar sådan koppling. Det föreslås exempelvis en höjd straffskala för grovt olaga hot, trots att detta brott enligt utredningen ofta begås i helt andra sammanhang. Detsamma gäller förslaget om en höjd straffskala för rån. Jag har svårt att se skälen för detta.

Utredningen föreslår också ändringar i de allmänna bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken. Bestämmelserna är avsedda att främja en enhetlig rättstillämpning och har på ett väl avvägt sätt beskrivit de omständigheter som generellt ska beaktas vid straffvärdebedömning och straffmätning. Ändringar i dessa bestämmelser kan få stort genomslag i hela straffsystemet och bör därför inte göras utan mycket noggranna överväganden.

De senaste årens lagändringar i 29 kap. innebär tillsammans med nu aktuella lagförslag att kapitlet stegvis förändras utan att det föregås av en bredare och djupare analys av hur systematiken påverkas. Det är enligt min mening bekymmersamt att regleringen går i en riktning mot att bli alltmer detaljerad och att kapitlet används för att åstadkomma straffskärpningar för specifika brottstyper och företeelser, något som det inte är avsett för. Varje ny straffskärpningsgrund som införs kan även minska betydelsen av den allmänna straffskärpningsregeln i 29 kap. 1 § andra stycket. Utredningen analyserar inte detta.

Det nuvarande regelverket ger redan ett betydande utrymme för domstolen att bestämma straff efter det enskilda brottets straffvärde och alltså att döma ut stränga

straff för brott som begås inom ramen för ett kriminellt nätverk. Den nya straffskärpningsgrund som utredningen föreslår i 29 kap. 2 a §, som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella (avsnitt 8.6.4), riskerar dessutom att förändra kapitlets systematik på ett sätt som troligen inte är avsett eller anses önskvärt. Sålunda kan gradindelningen mellan omständigheter som är *försvårande* och *synnerligen försvårande* leda till att omständigheter som av lagstiftaren pekats ut som försvårande, relativt sett, bedöms som mindre allvarliga och klandervärda.

Gångbrottsutredningen har framhållit att förslagen ska ses som olika beståndsdelar som sammantaget innebär en kraftigt skärpt straffrättslig reaktion på brottslighet som begås inom kriminella nätverk. Som jag tidigare har varit inne på riskerar emellertid den straffrättsliga regleringen att bli både svårare att överblicka och mindre förutsebar, vilket inte är godtagbart ur ett rättssäkerhetsperspektiv. De konkurrensfrågor som uppstår när en gärning träffas av flera straffbestämmelser, vilket bl.a. den föreslagna nya bestämmelsen om främjande av ungdomsbrottslighet belyser (avsnitt 9.3.4), är t.ex. inte tillräckligt analyserade av utredningen. Enligt min mening finns det vidare en överhängande risk att samma försvårande omständigheter beaktas flera gånger enligt olika bestämmelser, vid såväl gradindelning som straffvärdebedömning och straffmätningen. Det är inte acceptabelt.

Med hänsyn till mina principiella invändningar och redovisade betänkligheter avstyrker jag förslagen.

Häktning och den s.k. presumtionsregeln

Sveriges långa häktningstider och användning av restriktioner har återkommande varit föremål för internationell kritik (senast i en rapport den 9 september 2021 från Europarådets kommitté mot tortyr, CPT/Inf [2021] 20). Riksdagens ombudsmän har också upprepat lyft frågan om intagnas isolering i häkte och framfört kritik mot bristen på gemensamhet och isoleringsbrytande åtgärder där (se fr.a. JO 2020/21 s. 164). Det är därför positivt att det nyligen genomförts lagändringar som syftar till att få en mer effektiv och rättssäker hantering av häktningar (prop. 2019/20:129, bet. 2020/21:JuU43 samt SFS 2021:285 och 2021:287). I ljuset av dessa ändringar har jag svårt att förstå förslaget att gränsen för den s.k. presumtionsregeln i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken sänks till fängelse ett och ett halvt år.

Härtill kan jag konstatera att ett utvidgat tillämpningsområde för presumtionsregeln skulle leda till att häktning regelmässigt sker även vid brottslighet som i stor utsträckning saknar koppling till kriminella nätverk (se betänkandet s. 426 f.). Det är inte rimligt. I detta sammanhang kan vidare uppmärksammas att t.ex. 2020 års sexualbrottsutredning har föreslagit att minimistraffet för grovt sexuellt övergrepp mot barn ska höjas till ett och ett halvt års fängelse (Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar, SOU 2021:43). Det saknas en bredare analys av förslagets betydelse vid annan brottslighet än den som utredningen har varit inriktad mot.

Utredningen presenterar inte heller något underlag som ger stöd för att det finns ett behov av den föreslagna ändringen. Den befintliga huvudregeln i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken ger ett stort utrymme att i enskilda fall besluta om häktning när det finns en risk för t.ex. otillbörlig påverkan på utredningen eller för återfall i brottslig verksamhet. Och flertalet av de brott som har koppling till kriminella nätverk har ett sådant minimistraff att de omfattas av den nuvarande presumtionsregeln. Det finns emellertid anledning understryka att något av de särskilda häktningsskälen (flykt-, kollusions- eller återfallsrisk) alltid måste föreligga i det enskilda fallet, också när presumtionsregeln är aktuell (NJA 2019 s. 741 p. 14).

Sammanfattningsvis avstyrker jag utredningens förslag även i denna del.

Något om konsekvensanalysen

Min tillsyn omfattar de allmänna domstolarna och Kriminalvården, och det är med den utgångspunkten jag har besvarat denna remiss och avslutningsvis något vill beröra utredningens konsekvensanalys (avsnitt 14).

Domstolens uppgift i brottmålen är att pröva brottsmisstanken och, om åklagaren bevisat att det är ställt utom rimligt tvivel att den tilltalade gjort sig skyldig till den åtalade gärningen, att bestämma en påföljd utifrån art, straffvärde och eventuell tidigare brottslighet. Däremot har domstolarna inte till uppgift att bekämpa eller beivra brott (jfr betänkandet s. 163). Gångbrottsutredningen har bedömt att bl.a. fler häktningar, till följd av förslaget beträffande presumtionsregeln, leder till en ökad belastning på rättsväsendet men har ansett att kostnadsökningarna för domstolarna inte är större än att de ryms inom befintliga anslag. Det ankommer inte på mig att ha några synpunkter på det. Jag kan dock konstatera att jag inom ramen för min tillsyn tar emot flera klagomål mot tingsrätter och hovrätter med påståenden om långsam handläggning. Det finns uppgifter om att enskilda domstolar har ett besvärligt balansläge och att arbetsbelastningen på sina håll är hög. Om de allmänna domstolarna ska hantera ett ökat antal s.k. fristmål är det därför angeläget att det inte går ut över handläggningen av andra mål. Det finns anledning uppmärksamma att det i betänkandet Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål, SOU 2021:46, finns förslag om ett permanent snabbspår i tingsrätterna när det gäller enklare brott. Jag vill därför understryka att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid även för den som är målsägande eller tilltalad i t.ex. ett mål om våld i nära relationer eller bedrägerier.

Kriminalvården ska bl.a. verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt för att förebygga återfall i brott. Som utredningen anmärkt råder sedan en tid en ansträngd beläggningssituation inom kriminalvården. Myndigheten har tidigare beskrivit 90 procent som normalbeläggning och menat att en beläggningssnivå som under längre tid ligger nära 100 procent innebär stora risker för det dynamiska säkerhetsarbetet. Många häkten och anstalter är dock idag fullbelagda. I promemorian Ökat klientinflöde – Kriminalvårdens samlade bedömning och förslag till åtgärder (2019-02-27) har myndigheten pekat på att den

ansträngda beläggningssituationen ger ett antal konsekvenser. Det handlar exempelvis om *att* möjligheterna undergrävs för att bedriva ett meningsfullt återfallsförebyggande arbete eller erbjuda intagna sysselsättning i form av behandlingsprogram, yrkesutbildning och arbetsdrift, *att* förutsättningarna att genomföra isoleringsbrytande åtgärder försvåras *samt att* dubbelbeläggning leder till en ökad trängsel, vilket bidrar till en kraftigt försämrad boende- och arbetsmiljö. Jag ser samma risker och har i flera beslut tagit upp situationen för de intagna (se bl.a. JO 2021/22 s. 261 och s. 287). Gångbrottsutredningen har anfört att de föreslagna förändringarna inte kan genomföras utan att betydande ekonomiska tillskott tillförs Kriminalvården (s. 454 f.) För egen del vill jag understryka att en human kriminalvård är central i en rättsstat och att de intagnas i lag garanterade rättigheter inte får stå tillbaka på grund av en ansträngd beläggningssituation eller bristande organisation, resurser och lokaler.