

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66)

Ert dnr Ju2025/01317

Allmänna utgångspunkter

Domstolsverket har granskat betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66) mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, dvs. utifrån hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer och rättssäkerheten generellt.

Inledande kommentarer

Utredningstiden och direktiven

Utredningen föreslår omfattande och principiella förändringar av påföljdssystemet som dessutom förväntas leda till mycket betydande konsekvenser. Enligt Domstolsverkets bedömning kräver lagstiftningsändringar av nu aktuellt slag särskilt noggranna och omsorgsfulla avvägningar. Mot bakgrund av detta är det av största betydelse att både lagstiftaren och remissinstanserna får ett brett och väl underbyggt underlag att ta ställning till. Utredningen har endast haft cirka ett år och sex månader för sitt uppdrag, vilket enligt Domstolsverkets uppfattning framstår som en mycket kort tid i förhållande till utredningens omfattning och betydelse. Även den – enligt Domstolsverkets bedömning – summariska konsekvensanalysen och utredningens egen bedömning att förslagens effekter i förhållande till de straffprocessuella reglerna skulle behöva analyseras djupare, talar för att utredningstiden har varit för kort.

Vidare anser Domstolsverket att det hade varit önskvärt att utredningen gavs mer öppna direktiv och därmed större möjligheter att utreda och lämna de förslag som utredningen anser vara lämpliga utifrån grundade teoretiska och principiella överväganden. Mot bakgrund av hur kommittédirektiven har utformats saknas exempelvis i relativt stor utsträckning överväganden kring om det över huvud taget finns ett behov av de ändringar som föreslås beträffande bland annat straffskärpningar. Det saknas också en jämförelse och undersökning av andra möjliga lösningar. Enligt Domstolsverkets bedömning har förslagen nu främst formulerats för att angripa den organiserade

brottsligheten utan beaktande av vilka konsekvenser de kommer att få i förhållande till andra typer av brottslighet.

Domstolsverket instämmer i och hänvisar i den här delen vidare till det som anförs i det särskilda yttrandet av experterna Gustaf Almkvist, Bengt Ivarsson och Göran Nilsson. Enligt Domstolsverkets bedömning bör förslagen under alla förhållanden inte genomföras förrän de straffprocessuella frågor som lyfts nedan har tagits om hand.

Remisstiden

Betänkandet remitterades strax före sommaren, vilket i praktiken inneburit att den tid som Domstolsverket haft att analysera förslagen varit betydligt kortare än remisstiden på fyra månader. Den korta remisstiden har inte möjliggjort annat än en översiktlig granskning av förslagen.

Domstolsverkets ställningstagande till förslagen

Förslaget om att hela straffskalan ska komma till användning

Utredningen föreslår en bestämmelse som anger att de omständigheter vid brottet som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska vara tillämplig ska ges ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen, med beaktande av intresset av att hela straffskalan kommer till användning. Domstolsverket anser att det kan ifrågasättas om förslaget kommer att leda till den förändring som avses. Domstolarna bedömer redan i dag straffvärdet på ett nyanserat sätt och omständigheter som går utöver förutsättningarna för att den aktuella straffskalan ska tillämpas får som regel ett tydligt genomslag vid straffvärdebedömningen. Behovet av bestämmelsen kan därför ifrågasättas.

Förslaget om skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk

I utredningens kommittédirektiv anförs att organiserad brottslighet och brott i kriminella nätverk utgör ett mycket stort samhällsproblem. Domstolsverket delar den bedömningen men efterlyser ett resonemang om varför brott i kriminella nätverk ska anses mer straffvärda än till exempel våld i nära relation, som också är ett stort samhällsproblem. Domstolsverket anser att det är en brist att frågan inte utreds närmare inom ramen för en sådan genomgripande översyn som nu görs av påföljdssystemet. Även konsekvenserna av förslaget ur ett samhällsperspektiv behöver belysas närmare.

Företrädare för Åklagarmyndigheten har till utredningen påpekat att utmönstringen av begreppet "brottslighet som utövats i organiserad form" ur 29 kap. 2 § 6 brottsbalken skulle kunna få konsekvenser för annan lagstiftning och tolkningen av denna, mot bakgrund av att begreppet används i annan lagstiftning och att det i förarbeten till sådan lagstiftning anges att begreppet ska tolkas på samma sätt som i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken (s. 1584). Utredningens bedömning är emellertid att eventuella konsekvenser av det slaget inte utgör skäl att överväga någon annan lagteknisk lösning. Domstolsverket delar inte den bedömningen. Tvärtom är konsekvenser för annan lagstiftning och tolkningen av denna något som behöver beaktas i det framtida lagstiftningsarbetet för att motverka tillämpningssvårigheter.

Utredningen föreslår att straffvärdet ska höjas med upp till det dubbla när den nya straffskärpningsbestämmelsen är tillämplig. Enligt Domstolsverket

finns det en påtaglig risk att bestämmelsen blir svår att tillämpa. Som även utredningen pekar på kan det i många fall bli vanskligt att fastställa straffvärdet för ett motsvarande brott som inte har samband med kriminella nätverk (s. 1589).

Även mot bakgrund av de betänkligheter som nu har redovisats gör Domstolsverket bedömningen att det förslag som utredningen har lämnat är ett bättre alternativ än det alternativa förslag om en obligatorisk dubbling av straffvärdet som presenterats i betänkandet. I likhet med utredningen anser Domstolsverket att en reglering som inte ger domstolen utrymme att göra en nyanserad bedömning av det enskilda brottets svårhet kan leda till tillämpningsproblem och otillfredsställande resultat. En sådan reglering överensstämmer inte heller med brottsbalkens systematik.

Förslaget om presumtion för häktning i fler fall

Utredningen föreslår att presumtionen för häktning ska utvidgas till att dels omfatta brotten grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning och hedersförtryck, dels vara tillämplig när misstanken avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i fyra år. Samtidigt konstaterar utredningen att häktning redan i dag sker vid misstanke om de aktuella brotten eftersom dessa till sin karaktär är sådana att i vart fall kollusionsfara eller recidivfara ofta föreligger (se s. 1820). Domstolsverket är också av uppfattningen att häktning redan i dag som regel sker vid misstanke om de aktuella brotten. Mot bakgrund av det saknas det enligt Domstolsverkets bedömning behov av att införa den aktuella lagändringen.

Förslaget framstår dock som en bättre lösning än det alternativa förslaget om en sänkt gräns för presumtion för häktning till brott för vilka det är inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Domstolsverket instämmer i att presumtionen för häktning bygger på att det ska vara motiverat att anta att det finns en flykt-, kollusions- eller recidivfara. Det framstår som tveksamt om så är fallet i alla situationer där presumtionen för häktning skulle bli tillämplig vid en sänkning till ett år. Detta särskilt mot bakgrund av utredningens förslag om straffskärpningar. Domstolsverket bedömer även att en sådan utvidgning av presumtionsregeln skulle föranleda att prövningen av om det är uppenbart att skäl till häktning saknas skulle bli mer komplicerad än i dag. Domstolarna skulle sannolikt även i klart större utsträckning än i dag anse det uppenbart att skäl till häktning saknas.

Behovet av följdändringar i den straffprocessuella lagstiftningen

Utredningen bedömer att förslagets effekter i förhållande till de straffprocessuella reglerna skulle behöva analyseras djupare. Det är en brist att en sådan analys inte har hunnits med under utredningstiden. Det är nödvändigt att samtliga följdändringar utreds och remitteras innan förslagen träder i kraft. Detta då följdändringarna kan ha stor praktisk betydelse för domstolarnas arbete. Detta utvecklas närmare nedan under avsnittet *Behovet av en översyn av straffprocessrätten*.

Konsekvenser för Sveriges Domstolar

Utredningens konsekvensbedömning

Domstolsverkets bedömning är att konsekvensbedömningen generellt sett är alltför allmänt hållen. Mot bakgrund av de omfattande ändringar som föreslås i sak efterlyser Domstolsverket betydligt mer djupgående analyser som ger remissinstanserna bättre möjlighet att lämna konkreta synpunkter. Utöver ekonomiska konsekvenser behövs bedömningar kring förväntad effekt på brottsligheten i stort och hur förslagen påverkar myndigheterna i rättskedjan. Sannolikt har den korta utredningstiden inte gjort det möjligt för utredningen att göra den typen av bedömningar. Det finns mot bakgrund därav anledning att överväga om förslagens konsekvenser behöver utredas ytterligare.

Verksamhetsstöden

Utredningen innehåller många förslag på lagändringar som påverkar domstolarnas verksamhetsstöd Digitalt Brottmålsavgörande (DiBa) och Vera. Detta kommer i sin tur att kräva nya överenskommelser mellan de myndigheter som ingår i samarbetet om digitaliseringen inom rättsväsendet (*Rättsväsendets digitalisering* [RD]). För att nödvändiga förändringar ska hinnas med är det av största vikt att Domstolsverket ges tillräckligt med tid för dessa utvecklingsinsatser. Tiden mellan beslutad proposition och ikraftträdande behöver enligt Domstolsverkets bedömning uppgå till minst nio månader, ej inräknat semestertider.

Utredningen har genom exempel förtydligat hur domslut kan komma att utformas (se Bilaga 3). Domstolsverket vill understryka vikten av att Domstolsverket även fortsättningsvis har möjlighet att utforma framtida domslutstexter på ett sätt som är såväl läsvänligt som kompatibelt med utbytet mellan rättsväsendets myndigheter.

Rutiner, utbildning, m.m.

Utöver nödvändiga utvecklingsinsatser kommer förslagen att kräva nya rutiner på domstolarna, nya och ändrade beslutsmallar samt ny information på Sveriges Domstolars intranät.

Förslagen innebär en total reform av påföljdssystemet och kommer att kräva omfattande utbildningsinsatser för både dömande personal och handläggare på allmänna domstolar. Då alla 1 500 domare och 1 400 handläggare i tingsrätt och hovrätt samtidigt behöver utbildas i fråga om det nya påföljdssystemet kan detta komma att leda till ökade målbalanser. För att inte införandet av det nya regelverket ska leda till alltför stor påverkan bör ikraftträdandet ske med lång framförhållning så att utbildningsinsatsen kan hanteras över en längre tidsperiod.

Risk för kompetensbrist och ökade handläggningstider

Det finns risk för att de genomgripande förändringarna av påföljdssystemet leder till att domare som närmar sig pensionsåldern väljer att gå i pension tidigare och att pensionerade domare inte kan eller vill åta sig uppdrag att döma i brottmål. Då många domstolar anlitar pensionärer i stor utsträckning kan införandet av det nya påföljdssystemet leda till temporär arbetskraftsbrist inom den dömande verksamheten, vilket kommer att medföra längre handläggningstider.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte kan förväntas innebära större kostnadsökningar för domstolarna än vad som ryms inom befintliga anslag. Utredningen konstaterar samtidigt bland annat att förslagen kommer att föranleda ökad förhandlingstid. Det framgår inte hur man har beräknat kostnaden för det och varför den kostnaden skulle rymmas inom befintliga anslag.

Domstolsverket delar inte bedömningen att de kostnadsökningar som förslagen kan förväntas innebära för Sveriges Domstolar ryms inom befintliga anslag. Enligt Domstolsverkets bedömning påverkar förslagen de allmänna domstolarnas arbete i hög grad. De kommer påverka inte bara förhandlingstiden utan även föranleda fler häktningsförhandlingar och fler förtursmål, vilket i sin tur skulle leda till ett ökat behov av resurser och medföra stora organisatoriska utmaningar för domstolarna. Det gäller inte minst om presumptionen för häktning sänks till brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

Ett ökat antal häktningsförhandlingar och längre förhandlingstider leder också till ett ökat behov av förhandlingssalar på domstolarna. Redan i dag råder stor brist på salar och förslagen kan därför föranleda kostnader för utbyggnad.

Förslaget om att Kriminalvårdens beslut enligt den föreslagna lagen om villkorligt fängelse ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol kommer att medföra konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna i form av ökad måltillströmning och därmed kostnadsökningar. Dessa konsekvenser behandlas inte i utredningens konsekvensbedömning och behöver analyseras ytterligare.

Som angetts ovan föranleder förslagen dessutom behov av förändringar i domstolarnas verksamhetsstöd och en omfattande utbildningsinsats.

Domstolsverket bedömer dock, särskilt mot bakgrund av den knapphändiga konsekvensbedömningen, att det är svårt att förutspå de ekonomiska konsekvenserna och därmed vilket behov av ekonomiska tillskott som är nödvändiga för anslagen Sveriges Domstolar och Rättsliga biträden m.m. I likhet med utredningen anser Domstolsverket att även de förslag som inte kan antas leda till större kostnader än vad som ryms inom befintliga anslag till rättsväsendets olika delar bör beaktas på en aggregerad nivå vid övervägande av den långsiktiga finansieringen av domstolarna. Domstolsverket vill även framhålla att domstolarnas kostnader kommer att öka ännu mer om de brottsutredande myndigheterna tillförs medel. Även anslaget för rättsliga biträden kommer att påverkas.

Domstolsverket följer utvecklingen och kommer vid behov att begära ökade anslag.

Behovet av en översyn av straffprocessrätten

Många av de straffprocessuella reglerna är kopplade till straffskalorna. Det gäller t.ex. domstolarnas möjligheter att avgöra mål på handlingarna och i den tilltalades uttalande, möjligheten för ordinarie domare att avgöra mål utan nämnd samt möjligheten för notarier att avgöra brottmål. Det har under senare tid skett ett stort antal straffskärpningar och utredningen föreslår nu ännu fler. Förslagen kommer att påverka vilka möjligheter domstolarna har

att avgöra mål på ovan nämnda sätt, vilket bland annat leder till ökad belastning på ordinarie domare.

Höjningarna av straffskalorna innebär också att fler brott blir häktningsgrundande, vilket i sin tur innebär fler häktningsframställningar och fler förtursmål. Detta påverkar domstolarna på olika sätt, både organisatoriskt och praktiskt. Ett större antal häktningsförhandlingar, och i förlängningen häktade mål, ställer bl.a. krav på ökade möjligheter till videonärvaro. Domstolsverket har i promemorian *Några processrättsliga reformer i allmän domstol* (Ju2023/01245) föreslagit att möjligheten att delta i ett sammanträde genom videolänk ska utvidgas.

Domstolsverket noterar att utredningen själv signalerat att man inte har haft tillräckligt med tid för att bottsna i frågan om behovet av eventuella följdändringar och vilka effekter som förslagen har i förhållande till det straffprocessuella regelverket.

Behovet av en straffprocessuell reform som innebär en mer effektiviserad brottmålsprocess är angelägen, efterfrågad och önskvärd. Domstolarna står redan, särskilt i fråga om domarpersonal, inför stora utmaningar i fråga om kompetensförsörjningen. Enligt Domstolsverkets bedömning är det av synnerlig vikt att en straffprocessuell reform genomförs före ikraftträdandet av de förslag som presenterats i betänkandet. Reformen bör även omfatta en översyn av reglerna för prövningstillstånd i hovrätt i enlighet med Domstolsverkets promemoria av den 17 maj 2024 *Utvidgat prövningstillstånd för brottmål i hovrätt* (Ju2024/01155).

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Thomas Rolén. I handläggningen har även rättschefen Peter Islander och enhetschefen Sara Fredriksson deltagit. Föredragande har varit juristerna Helena Jacobsson och Sarah Ossowski Tibell.

Thomas Rolén

Helena Jacobsson

Sarah Ossowski Tibell