



Justitiedepartementet

Remissvar över betänkandet En straffreform (SOU 2025:66)

Ju2025/01317

Institutet för mänskliga rättigheter inkommer härmed med remissvar över betänkandet **En straffreform (SOU 2025:66)**.

Sammanfattning

Institutet **avstyrker** utredningens förslag baserat på flera övergripande aspekter. Institutet framför att:

- Det är svårt att bedöma vad de **sammantagna effekterna** av förslagen blir.
- **Brottsofferperspektivet** bör analyseras bredare och djupare utifrån internationella regelverk och praxis för att säkerställa att brottsofferperspektivet beaktas på bästa möjliga sätt.
- Det är viktigt att det straffrättsliga systemet är sammanhängande, förutsägbart och proportionerligt samt att **helheten** uppfattas som rimlig.
- Den stora ökning av antalet frihetsberövade som utredningens förslag förväntas leda till innebär en risk för att Kriminalvården inte fullt ut kommer ha möjlighet att efterleva **internationella regler rörande frihetsberövade** och att Sverige kommer brista i efterlevnaden av sina konventionsåtaganden.
- Konsekvensen av den kraftiga repressionsökningen är att **antalet frihetsberövade** i Sverige kommer vara exceptionellt högt ur både ett europeiskt och globalt perspektiv. Sverige kommer till exempel, med klar marginal, bli det EU-land som har flest frihetsberövade per 100 000 invånare.
- Det finns skäl att ifrågasätta om de mycket **betydande kostnader** som reformen skulle medföra går att försvara, framför allt mot bakgrund av att den inte förväntas leda till minskad brottslighet. Det är vidare problematiskt att utredningens konsekvensbeskrivning inte analyserar vilken möjlig undanträngningseffekt den uppskattade kostnaden för förslagen (16,3 och

23,2 miljarder kronor/år) kommer ha på satsningar på åtgärder som kan förebygga brott, exempelvis skola och socialtjänst.

Övergripande synpunkter

Institutet **avstyrker** utredningens förslag baserat på flera övergripande aspekter enligt nedan. Institutet avstår därför från att kommentera de enskilda förslagen.

Förslagets effekt på samhället

Även om institutet inte utesluter att flera av de enskilda förslagen i utredningen i sig skulle kunna vara förenliga med Sveriges konventionsåtaganden, anser vi att det är svårt att bedöma vad de sammantagna effekterna blir på samhället. Framför allt eftersom flera parallella utredningar inom närliggande områden också lagt fram förslag som ytterligare försvårar bedömningen av samhällseffekterna. Institutets bedömning stärks av att tre av utredningens egna experter i ett särskilt yttrande bland annat anger att: ”Vi saknar med andra ord förutsättningar för att bedöma om utredningens förslag sammantaget är rimliga.”¹

Brottsofferperspektivet

Institutet är positiva till initiativ som tar brottsoffrens perspektiv i beaktning. Under senare tid har brottsofferperspektivet i allt större utsträckning lyfts fram i olika sammanhang. Begreppet definieras dock sällan på ett sätt som klargör vad som menas. Europadomstolen har genom praxis slagit fast att stater har en positiv skyldighet att skydda brottsoffer och att underlåtenhet att utreda och lagföra allvarliga brott kan innebära kränkningar av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, (Europakonventionen).²

¹ SOU 2025:66, s. 1857.

² Se tex Europadomstolens domar, Osman mot Storbritannien, nr. 23452/94, 28 oktober 1998, p. 116, M.G. mot Litauen, 6406/21, 20 maj 2024, p. 99–129, X och Y mot Nederländerna, nr. 8978/80, 26 mars 1985, p 30.

I utredningen lyfts brottsofferperspektivet som ett argument för repressionshöjningen. Detta är en logisk följd av att kommittédirektiven ger intryck av att nivån av repressiva åtgärder utgör den mest centrala aspekten ur ett brottsofferperspektiv. Det är därför viktigt att uppmärksamma att de internationella instrument som behandlar brottsoffers rättigheter fokuserar på andra saker. FN:s brottsofferdeklaration handlar till exempel om brottsoffers rättigheter och behov, såsom tillgång till rättvisa, rättvis behandling, ersättning, kompensation och stöd.³ Det framgår inte av den deklarationen att hårdare straff för gärningspersoner är eftersträfvansvärt ur ett brottsofferperspektiv. Ett annat internationellt instrument som behandlar brottsoffers rättigheter är EU:s brottsofferdirektiv.⁴ Detta regelverk fokuserar på att brottsoffer ska bemötas värdigt, få information, ska kunna delta i processen och skyddas mot ytterligare skada. Inte heller detta regelverk tar upp frågan om hårdare straff.

I betänkandet Ett ändamålsenligt samhällsskydd (SOU 2024:48) anges att ”Det skydd och de rättigheter som brottsoffer har genom Europadomstolens praxis och genom de rättighetsakter som tillkommit i FN och på EU-nivå ska beaktas, men det står samtidigt klart att just dessa rättigheter sällan inkräktar på gärningspersonens frihet utan i stället handlar om annat skydd och andra rättigheter.”⁵

Att utredningen, förvisso i linje med direktiven, använder brottsofferperspektivet som argument för repressionshöjningar ger en ensidig, och felaktig, bild över hur brottsoffrens perspektiv bäst ska tas tillvara.

Utredningen konstaterar dessutom att majoriteten brottsoffer tycks ”prioritera straffets effektivitet, i bemärkelsen att det resulterar i att förövaren inte begår nya brott, framför straffets stränghet.”⁶ I stället för att fokusera på repressionshöjningar kan det alltså ur ett brottsofferperspektiv argumenteras för

³ Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, General Assembly resolution 40/34, 29 November 1985.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.

⁵ SOU 2024:48, s. 221–222.

⁶ SOU 2025:66, s. 418.

att fokus bör ligga på brottsförebyggande och återfallsförebyggande åtgärder. En person som avtjänar ett tidsbestämt straff kommer förr eller senare tillbaka till samhället. Ur ett brottsofferperspektiv är det då avgörande att personen inte återfaller i brott. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att resurser prioriteras till insatser som motverkar återfall i brott snarare än att förlänga inlåsningsen.

Avslutningsvis kan noteras att utredningen skriver att det är ”mycket svårt att härleda ett samband mellan å ena sidan höjda straffnivåer och, å andra sidan, minskad brottslighet eller positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.”⁷ Således verkar inte utredningen själv tro att de förslag som presenteras kommer leda till en minskning av antalet framtida brottsoffer. Det är då svårt att hävda att brottsofferperspektivet har beaktats på ett tillfredställande sätt.

Straffmätning

Institutet är positiva till att strafflagstiftningen utreds för att uppnå ett sammanhängande, förutsägbart och proportionerligt straffrättsligt system. Vi motsätter oss inte att strängare straff jämfört med idag införs för vissa typer av brott eller att mildare straff införs för andra typer av brott. Vi går inte in på straffmätningen av de enskilda brotten eftersom frågor som rör lämpligheten av ett straff eller fängelsestraffets längd inte faller inom tillämpningsområdet för artikel 7 i Europakonventionen vilket Europadomstolen vid flera tillfällen slagit fast.⁸ Institutet anser inte heller att de föreslagna straffskärpningarna i sig kommer upp i en nivå som aktualiserar förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i artikel 3 i Europakonventionen.

För att upprätthålla legitimitet och rättssäkerhet är det däremot viktigt att det straffrättsliga systemet är sammanhängande och att helheten uppfattas som rimlig. Således är det viktigt att en så här omfattande och betydelsefull utredning ges rätt förutsättningar för att kunna presentera genomtänkta och sammanhållande förslag. Det är därför problematiskt att tre av utredningens

⁷ SOU 2025:66, s. 1824.

⁸ Se till exempel Hummatov mot Azerbajdzjan, nr. 9852/03 och 13413/04, 18 maj 2006 och Vinter med flera mot Storbritannien, nr. 66069/09, 130/10 och 3896/10, 9 juli 2013.

experter i ett särskilt yttrande är djupt kritiska till de förutsättningar de fått och att de på grund av tidsbrist haft begränsade möjligheter att fokusera på principiella utgångspunkter för en större reform av påföljdssystemet. De kommer till slutsatsen att ”Den regering – och i förlängningen den lagstiftare – som överväger att genomföra förslagen måste alltså självständigt och utan underlag från någon utredning ta ansvar för att helheten är rimlig.”⁹

Mot bakgrund av ovanstående anser institutet att förslagen inte är tillräckligt utredda och att beredningsunderlaget är bristfälligt och därför måste kompletteras så att även principiella utgångspunkter och helheten beaktas. Det är även bekymmersamt att regeringen uttrycker att de avser att gå vidare med straffreformutredningens förslag innan remisstiden är avslutad och regeringen har haft möjlighet att värdera de synpunkter som inkommer i remissförfarandet.¹⁰

Frihetsberövades mänskliga rättigheter

Institutet noterar att utredningen bedömer att förslagen kommer resultera i 16 000 tillkommande fängelseår per år. Detta ska ses i ljuset av att Kriminalvården redan idag befinner sig i en mycket ansträngd situation med en belägningsgrad på anstalter under 2024 på i snitt 131 procent.¹¹ Enligt Kriminalvårdens egen rapportering innebär detta bland annat risker i arbetsmiljön, stora säkerhetsutmaningar, påverkan på humanitära förutsättningar och bristande förutsättningar att förebygga återfall i brott.¹² Mot bakgrund av dubbelbeläggningar i häkte har JO dessutom nyligen uttalat att ”förhållandena riskerar medföra att intagna i häkte utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling.”¹³

⁹ SOU 2025:66, s. 1858.

¹⁰ Pressmeddelande från justitiedepartementet, Omfattande satsningar för ett tryggare och rättvisare Sverige, 23 september 2025.

¹¹ Kriminalvården, KOS 2024 - Kriminalvård och statistik, s. 5.

¹² Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034, Diarienummer KV 2025–3916, 11 mars 2025.

¹³ Riksdagens Ombudsmän (JO), Rapport från Opcat-enheten – dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i häkte (2025), s. 51.

Genomförs de olika förslagen i utredningen föreligger en inte obetydlig risk att Sverige kommer brista i efterlevnaden av sina folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Detta gäller exempelvis rätten till human behandling i artikel 10 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), förbudet mot tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i artikel 7 ICCPR och artikel 3 i Europakonventionen och rätten till familjeliv enligt artikel 17 ICCPR och artikel 8 Europakonventionen. Med en sådan omfattande ökning av antalet frihetsberövade personer i kombination med den redan mycket ansträngda situationen kan det även ifrågasättas vilka möjligheter Kriminalvården har att fullt ut efterleva internationella regler rörande frihetsberövade, till exempel Nelson Mandela Rules¹⁴, Bangkok Rules¹⁵ och de Europeiska Fängelsereglerna.¹⁶

Utvecklingen av den svenska fängelsepopulationen i ett internationellt perspektiv

I utredningen saknas en diskussion och analys på ett mer principiellt plan rörande hur utredningens förslag, tillsammans med andra förslag, kommer påverka den svenska fängelsepopulationen. Genom att göra en komparativ analys framkommer att förslagen kommer innebära en förändring som är så genomgripande att Sverige kommer inta en särställning i EU. Kriminalvården planerar för att ha 29 000 platser i anstalt och häkte 2034, vilket innebär nästintill en tredubbling av antalet platser jämfört med idag.¹⁷ Förslagen i denna utredning kommer vara starkt bidragande till denna ökning. Fängelsepopulation mäts

¹⁴ UN Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules), Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175.

¹⁵ United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010, A/RES/65/229.

¹⁶ Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, Antagen av Ministerkommittén den 11 januari 2006 vid det 952:a mötet med ministrarnas ställföreträdare.

¹⁷ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034, Diarienummer KV 2025–3916, 11 mars 2025.

internationellt vanligen som antal intagna per 100 000 invånare.¹⁸ Om Sverige skulle ha 29 000 frihetsberövade personer 2034 samtidigt som befolkningen skulle vara 11 miljoner, skulle detta innebära att fängelsepopulationen var cirka 264 per 100 000 invånare. Det är fler än dubbelt så många frihetsberövade per 100 000 än genomsnittet i EU (111 år 2023) och över 30 procent mer än det land i EU med flest antal frihetsberövade per 100 000 invånare 2023 (Polen - 203).¹⁹ Även i jämförelse med andra världsdelar skulle de svenska siffrorna sticka ut. Sverige skulle till exempel ha långt fler frihetsberövade per 100 000 invånare än till exempel Filipinerna (149 år 2024), Zimbabwe (147 år 2024), Libanon (141 år 2023) och Guatemala (123 år 2023).²⁰

I detta sammanhang ska noteras att FN:s gemensamma ståndpunkt om fängelse²¹ anger att fängelse endast ska användas som en sista utväg. Vidare anger de Europeiska Fängelsereglerna att ingen ska berövas sin frihet utom som sista utväg.²² Av Tokyo Rules²³ framgår att stater ska utveckla alternativa åtgärder för att minska användningen av fängelse och Europeiska unionens råd har uttalat att det föreligger en ”bred konsensus om att frihetsberövande endast bör vara en sista utväg” och att där så är lämpligt ”i stället för frihetsberövande tillämpa icke frihetsberövande påföljder och åtgärder”.²⁴

Mot bakgrund av ovanstående är den svenska utvecklingen mot en exceptionellt hög fängelsepopulation mycket bekymmersam. Framför allt i ljuset av att den

¹⁸ Se till exempel United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), https://dataunodc.un.org/content/prison-population-regional-and-global-estimates?utm_source=chatgpt.com, hämtad 10 september 2025.

¹⁹ Eurostat, Prison statistics, tillgänglig på: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison_statistics, hämtad 5 september 2025.

²⁰ The World Prison Brief, the Institute for Crime & Justice Policy Research at Birkbeck), University of London, tillgänglig på <https://www.prisonstudies.org>, hämtad 9 september.

²¹ United Nations System Common Position on Incarceration, april 2021, s. 2.

²² Europeiska fängelsereglerna, p. 3.

²³ United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), Adopted by General Assembly resolution 45/110 of 14 December 1990.

²⁴ Rådets slutsatser om alternativa åtgärder till frihetsberövande: Användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder inom det straffrättsliga området, Europeiska unionens officiella tidning, 2019/C 422/06, 16 december 2019, p. 4.

samlade brottsligheten i Sverige under de senaste tio åren minskat något, och alltså inte ökat.²⁵

Kostnaden för reformen

Enligt utredningen kommer förslagen innebära en uppskattad kostnad på mellan 16,3 och 23,2 miljarder kronor/år beroende på vilka förslag som realiseras.²⁶ Bland annat mot bakgrund av att utredningens förslag inte förväntas minska brottsligheten i Sverige kan ifrågasättas om kostnaden kan motiveras.

Det finns skäl att överväga om det i stället vore mer lämpligt att lägga denna summa på initiativ som minskar brottsligheten. I direktiven till utredningen slås fast att ”Såväl brotten i sig som förhållandet att staten tillhandahåller ett otillräckligt skydd mot brottslighet kan utgöra kränkningar av de mänskliga rättigheterna så som de definieras i internationella dokument.”²⁷ Genom att förebygga brott, och minska återfall i brott, ökar skyddet för allmänheten.

Institutet anser att regeringen bör överväga att lägga mer resurser på brottsförebyggande och återfallsförebyggande åtgärder snarare än på en mer repressiv strafflagstiftning som inte leder till minskad brottslighet. Det finns studier som visar att vård och behandling kan minska riskerna för återfall i brott med upp till 30 procent.²⁸ Samtidigt konstaterade Riksrevisionen i en rapport från 2024 att Kriminalvårdens behandlingsverksamhet inte fullt ut bedrivs på ett effektivt sätt och att den huvudsakliga förklaringen var att verksamheten är underdimensionerad.²⁹ Även regeringen har uttryckt att behandlingsverksamheten inte fullt ut bedrivs på ett effektivt sätt.³⁰ Institutet anser att om regeringen vill öka samhällsskyddet och minska återfall i brott bör

²⁵ Brå statistik, anmällda brott. Tillgänglig på <https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/anmalda-brott>. Hämtad 25 september 2025.

²⁶ SOU 2025:66, s. 1856.

²⁷ Kommittédirektiv, En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem, Dir. 2023:115, s. 9–10.

²⁸ SOU 2024:48, s. 677.

²⁹ Riksrevisionen, Verktyg för förändring – Kriminalvårdens behandlingsverksamhet (RiR 2024:13), s. 4–5.

³⁰ Regeringens skrivelse 2024/25:29, Riksrevisionens rapport om Kriminalvårdens behandlingsverksamhet, 31 oktober 2024.

de således överväga om en ekonomisk satsning på bland annat att utöka behandlingsverksamheten skulle vara mer ändamålsenligt än nuvarande förslag.

Det är vidare problematiskt att utredningens konsekvensbeskrivning inte analyserar vilken möjlig undanträngningseffekt den uppskattade kostnaden för förslagen (16,3 och 23,2 miljarder kronor/år) kommer ha på satsningar på åtgärder som kan förebygga brott, exempelvis skola och socialtjänst.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av juristen Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör samt tillförordnad chef för enheten utredning och analys Charlotte Palmstierna och juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör