

Justitiedepartementet
StraffrättsenhetenRemissvar på En straffreform SOU 2025:66
(Ju2025/01317)

Sammanfattning

Tingsrätten tillstyrker förslaget om ett nytt påföljdssystem men har synpunkter framför allt när det gäller förslagen avseende artbrott och prøvotid vid villkorligt fängelse.

Tingsrätten har synpunkter på förslaget om att hela straffskalan ska komma till användning (avsnitt 9) eftersom det är otydligt och kan förväntas bli svårt att tillämpa.

Tingsrätten avstyrker förslaget om en ny regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet (avsnitt 10.8.7) eftersom det är otydligt men framför allt eftersom regleringen, som avser en central och principiell straffrättslig fråga, inte är tillräckligt logisk och förutsägbar.

Tingsrätten har synpunkter på förslaget om skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk (avsnitt 11) eftersom förslaget inte kan förväntas få det förväntade genomslaget. Tingsrätten anser också att förslaget kommer att tynga domstolsprocessen och förskjuta fokuset från gärningen och brottsoffret.

Tingsrätten avstyrker förslaget om utvidgning av häktningspresumtionen till vissa specifika brott (avsnitt 13.3.2) eftersom det avviker från den nuvarande systematiken och därför att det är svårt att motivera en presumtion för häktning vid mindre allvarliga brott.

Tingsrätten anser att det behövs en bred processrättslig översyn för att undvika negativa konsekvenser för Sveriges domstolar och enskilda. Det är också angeläget med en översyn av bötesystemet.

Tingsrätten instämmer inte i utredningens bedömning att förslagen inte kommer att innebära några större kostnadsökningar för domstolarna. Tingsrätten bedömer i stället att förslagen på flera sätt kommer att leda till ökade kostnader för Sveriges domstolar och riskerar att leda till andra negativa konsekvenser för Sveriges domstolar och enskilda. Tingsrätten bedömer att de negativa konsekvenserna uppstår på grund av förändringen av påföljdssystemet och genom straffskärpningarna i sig. Om de kostnadsökningar som blir en följd av förslagen inte finansieras genom ökade anslag kommer detta att leda till negativa konsekvenser för enskilda, såväl misstänkta som brottsoffer, eftersom det leder till längre

handläggningstider och potentiellt även sämre kvalitet i dömandet. Ytterst kan förtroendet för rättsskipningen äventyras.

Synpunkter på ett nytt påföljdssystem med villkorligt fängelse i avsnitt 6

Tillstyrkande av förslaget om ett nytt påföljdssystem

Tingsrätten tillstyrker förslaget om ett nytt påföljdssystem. Det noteras att det nya systemet med villkorligt och ovillkorligt fängelse samt de tillhörande tilläggssanktionerna är likt det nuvarande systemet med villkorlig dom och skyddstillsyn. En fördel med detta är att de principer som i dag gäller till viss del också kan tillämpas i det nya systemet. Systemet ger samtidigt utrymme för en större flexibilitet när det gäller tilläggssanktionerna. Det kan också antas att begreppen villkorligt fängelse respektive ovillkorligt fängelse är lättare att ta till sig och förstå av enskilda jämfört med dagens begrepp.

Artbrott

Tingsrätten instämmer i utredningens bedömning att korta ovillkorliga fängelsestraff ska undvikas och att artbegreppet bör ges en mindre framträdande roll i det nya systemet. Samtidigt efterfrågas en större och mer grundlig utredning om just artbegreppet. Även om brottets art får mindre betydelse än tidigare kommer det ändå att påverka valet av tilläggssanktion och påföljdsvalet vid straffvärden som uppgår till mellan sex månader och ett år. När artbegreppet förändras kan det inte uteslutas att straffmätningen av vissa brott förändras eller inte passar in i det tänkta systemet. När det t.ex. gäller ett mycket allvarligt fall av grovt rattfylleri är det tänkbart att se på situationen på flera olika sätt. En utgångspunkt är att brottet på grund av brottets art ska leda till villkorligt fängelse men med en skärpt tilläggssanktion, t.ex. övervakning eller samhällstjänst. En annan möjlighet är döma till ovillkorligt fängelse i sex månader eftersom brottets art, som tidigare beaktats i påföljdsvalet, numera får betydelse i den kvantitativa straffmätningen. I det ena fallet innebär reformen en lindring av situationen och i det andra fallet medför reformen en betydande skärpning. Det kan inte bortses ifrån att reformen kan leda till vissa tröskeeffekter som är svåra att motivera. En annan fråga, som visserligen ligger vid sidan av själva artfrågan, är hur upprepade fall av olovlig körning, grovt brott, ska straffmätas. Tillämpningen av ett mer binärt synsätt av brottslighetens art behöver inte nödvändigtvis underlätta den praktiska straffmätningen jämfört med den nuvarande ordningen, särskilt med beaktande av att många av de centrala frågeställningarna inte föreslås att regleras i lag. Det kan inte heller bortses ifrån att artbegreppets betydelse och innebörd har förskjutits över tid och det finns ett behov av att göra en större översyn av begreppet och de bakomliggande skäl som det vilar på.

Prövotid

En fråga som kan ställas är varför prövotiden för ett villkorligt fängelsestraff i vissa fall ska räknas från när domen får laga kraft, t.ex. när det inte gäller övervakning eller beslut om omedelbar verkställighet vid delvis villkorligt fängelse. Efter reformen Ny påföljd efter tidigare dom – prop. 2015/16:151 har tidpunkten för domen i första instans fått en större betydelse när den dömde återfaller i brott. Trots att en fällande dom i första instans utgör utgångspunkt för bedömningen om det är fråga om ett återfall börjar prövotiden alltså att löpa först när domen fått laga kraft. Ibland kan ett

avgörande från högre rätt dröja väldigt länge, vilket leder till att provotiden börjar löpa först lång tid efter tingsrättens dom. Det bör övervägas om det finns skäl att vidmakthålla en ordning där en provotid inte ska löpa från domen i första instans eller när en dom annars har beslutats.

Kontraktsvård

När det gäller kontraktsvård instämmer tingsrätten i förslaget om att den påföljden bör avskaffas eftersom möjligheterna att döma till kontraktsvård påverkas av den tilltalades bosättningskommuns inställning till att finansiera en vårdvistelse och därmed blir beroende av andra faktorer än de som brukar avgöra ett påföljdsval i rättsskipningen. Samtidigt har påföljden den fördelen att planeringen av den tilltalades vård förläggs tidigt i processen. En farhåga med förslaget att helt upphäva kontraktsvård i dess nuvarande form är att fokuset på angelägen vård förskjuts till ett senare stadie i processen och därmed fördröjs. Det kan också tänkas att den nya möjligheten till vårdvistelse i Kriminalvårdens regi inte tillämpas i lika stor utsträckning som det finns skäl till. Slutligen kan det inte bortses ifrån att förslaget kan innebära längre häktningstider för tilltalade och därmed också ökade kostnader för rättsväsendet.

Synpunkter på förslaget om att hela straffskalan ska komma till användning i avsnitt 9

Det är otydligt hur förslaget förhåller sig till den nuvarande systematiken och vilken förändring som faktiskt avses med förslaget. Det är svårt att förstå hur straffmätningen är tänkt att ske framöver, dvs. på vilket sätt som förslaget skiljer sig från hur den nuvarande straffmätningen sker. Förslaget kan uppfattas både som en kodifiering av en etablerad ordning där straffvärdet ska bestämmas efter en nyanserad bedömning och som en skärpning i relation till det som gäller i dag. Om det är det senare som avses bör detta förtydligas.

Om en generell straffskärpning avses kan det konstateras att flera försök tidigare har gjorts för att påverka den generella straffmätningen i skärpande riktning, framför allt kan 2010 års reform nämnas. Det kan konstateras att sådana reformer inte har fått avsedd genomslagskraft och det kan därför också ifrågasättas om det nu aktuella förslaget kommer att få den effekt som är avsedd. Straffskärpningar som fått genomslag i praktiken har i de allra flesta fall skett genom justeringar av straffskalorna eller förändringar av gradindelning av brott.

Synpunkter på förslaget om en ny regel för straffmätningen av flerfaldig brottslighet i avsnitt 10.8.7

Tingsrätten avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning.

Straffvärdet för ett brott kan beskrivas som ett uttryck för dess klandervärdhet eller samhällets avståndstagande. Vid flerfaldig brottslighet behövs en metod för att straffmäta den gemensamma brottsligheten. Det kan principiellt ifrågasättas varför metoden för detta bör skilja sig åt beroende på brottstyp. Om bestämmelsen om att vissa brottstypers straffvärden ska få fullt genomslag vid straffmätningen kan detta leda till en betydande straffskärpning som blir svår att motivera utifrån den nuvarande systematiken och brottens förhållande till varandra.

Det kan också tänkas att det finns skäl att se på andra brottstyper, som inte är brott som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person, på ett allvarligare sätt när de upprepas i stor omfattning. Det framgår visserligen att sådana brott också kan aspereras i mindre omfattning men inte närmare hur det ska gå till.

Som diskuterats i betänkandet behöver metoden förhålla sig på ett rimligt sätt till frågor som berör gradindelning och brottsenhet. Det blir särskilt svårt att motivera den föreslagna ordningen vid flerfaldig brottslighet avseende ett visst brott i relation till samma brott men med en grövre gradindelning. Det finns också en risk för att frågor om brottsenhet, dvs. om det är fråga om ett eller flera brott, i praktiken leder till stora skillnader för brottslighet av likartat slag. En sak som diskuteras i betänkandet är hur brott som har samband med varandra ska hanteras. Frågan hur sambandsbrottslighet ska hanteras på ett logiskt och rimligt sätt behöver dock belysas mer.

En annan sak som i dag kan leda till att samma brottslighet leder till olika straff är hur brotten lagförs, dvs. tidpunkten för lagföring har betydelse när en person har begått många brott eftersom hänsyn inte tas till tidigare brottslighet vid nytt brott i en ny dom, dvs. någon asperation sker inte alls i relation till brott före domen. Frågan om asperation av flerfaldig brottslighet och ny påföljd efter tidigare dom har alltså flera beröringspunkter. Det innebär att alla dessa frågor hör ihop och behöver hanteras i ett sammanhang. Betydelsen av ett rimligt och logiskt system för bedömningen av flerfaldig brottslighet kan inte överdrivas.

Ur ett praktiskt perspektiv är förslaget för otydligt för att det ska bli möjligt att tillämpa det på ett förutsägbart sätt. Det kan inte vara en tillfredsställande lösning att centrala frågor om förslagets tillämpning blir besvarade först i den faktiska rättsskipningen. En risk med en straffmätningsslagmetod som bygger på allt för många relativa inslag är att den blir svår att tillämpa.

Trots att rena mekaniska och matematiska metoder har en del svagheter, ger dagens system ändå utrymme för en nyanserad bedömning som inrymmer förutsägbarhet och likabehandling. Det finns t.ex. redan i dag, oavsett brottstyp, möjlighet att beakta att brott har upprepats efter särskild planering (se bland annat NJA 2018 s. 378). Tingsrätten anser att en annan metod bör övervägas för att åstadkomma skärpta straff för flerfaldig brottslighet och att det i stället bör övervägas en metod som bygger på den nuvarande ordningen där samtliga brottstyper beaktas med en successiv avtrappning. En sådan avtrappning kan ske på ett annat sätt än den metod som utredningen avfärdar om att de tre allvarligaste brotten ska beaktas fullt ut (trekumulationsregeln). Det skulle t.ex. vara möjligt, om så önskas, att hitta en lösning som bygger på någonting som ligger mellan den nuvarande ordningen och en ordning där de tre allvarligaste brotten beaktas fullt ut. Det är också möjligt att göra en differentiering mellan lindrig och mer allvarlig brottslighet.

Utredningen har gjort ett ambitiöst arbete. Frågan om hur flerfaldig brottslighet ska hanteras är dock en så central straffrättslig fråga att den förtjänar mer eftertanke och analys. Det är svårt att förstå vad det bakomliggande syftet med förslaget är. Om syftet är att åstadkomma straffskärpningar för vissa brottstyper bör en annan och mer träffsäker metod användas. Om syftet är att skapa en metod för straffmätning av flerfaldig brottslighet bör en annan mer logisk och förutsägbart metod

användas. Om förslaget ska genomföras, trots de synpunkter som har lämnats, så efterfrågar tingsrätten en mer utförlig och praktisk vägledning till hur den nya regleringen om straffmätning vid flerfaldig brottslighet ska tillämpas. Om handlingsutrymmet vid straffmätningen blir för stort är risken att rättsskipningen uppfattas som godtycklig.

Synpunkter på förslaget om skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk i avsnitt 11

Den nuvarande bestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken är relativt ny. Det kan därför ifrågasättas om det inte finns ett behov av en utvärdering av den nuvarande regleringen innan en ytterligare reform genomförs. En reflektion som redan nu kan göras utifrån hovrättspraxis är att den förväntade straffskärpningen som följer av den nuvarande bestämmelsens förarbeten, dvs. att straffet ska bli upp till det dubbla inte tycks ha fått fullt genomslag. Den nuvarande regleringens tillämpningsområde är också relativt smalt jämfört med utredningens förslag som är tänkt att få ett betydligt bredare tillämpningsområde. Det medför att den föreslagna regleringen inte heller kan förväntas bli lika träffsäker som den nuvarande och därmed kanske i ännu mindre mån kan förväntas leda till de tänkta straffskärpningarna. Det gäller särskilt som utrymmet för att nyansera straffskärpningen är relativt stort.

En svaghet med den föreslagna lösningen, jämfört med den rådande ordningen, är vidare att den i ett betydligt större antal fall kommer kräva att åklagaren för bevisning om gärningspersonens anknytning till kriminella nätverk eller tillhörighet till den kriminella miljön, vilket kan förväntas tynga brottmålsprocessen och leda till ökade kostnader. Det innebär också att fokuset i brottmålsprocessen förskjuts från själva gärningen och i viss mån även brottsoffret till personerna bakom brottsligheten och deras anknytning till nätverkskriminalitet.

Synpunkter på förslaget om en utvidgning av häktningspresumtionen för vissa specifika brott i avsnitt 13.3.2

Tingsrätten avstyrker förslaget.

Tingsrätten anser att förslaget avviker från den tidigare systematiken som gäller vid häktning där särskilda bestämmelser för vissa brottstyper inte förekommer. Det är enligt tingsrätten svårt att motivera behovet av en särreglering för vissa brottstyper.

De aktuella brottstyperna är sådana som typiskt sett leder till häktning utifrån konkreta särskilda häktningsskäl, framför allt kollusionsfara och recidivfara. En presumptionsregel bedöms därför vara överflödig. Det blir särskilt problematiskt att den föreslagna bestämmelsen kan förväntas leda till frihetsberövanden även i de fall när det inte föreligger häktningsskäl på andra grunder.

En presumptionsregel för häktning är svårare att motivera ju lägre straffvärde det är fråga om. Förslaget avser vissa brottstyper med ett minimistraff på ett år. Förslaget är särskilt problematiskt ur ett EU-rättsligt och europarättsligt perspektiv när skälen för att motivera en presumtion för häktning ska vägas mot den misstänktes mänskliga fri- och rättigheter, t.ex. rätten att betraktas

som oskyldig tills motsatsen är bevisad. En tvångsåtgärd måste dessutom vara nödvändig och proportionerlig. En presumption om en tvångsåtgärd måste därför vara välmotiverad. Det kan i sammanhanget inte bortses ifrån att Sverige fått omfattande och återkommande internationell kritik för bland annat häktningsinstitutet. En utvidgning av antalet fall då man presumerar skäl för ett frihetsberövande är mot denna bakgrund svår att motivera.

Övriga synpunkter

Utredningens ställningstaganden

Tingsrätten avstyrker de alternativa författningsförslaget i avsnitt 17. Tingsrätten ställer sig bakom utredningens bedömningar i de fall där utredningen inte ställer sig bakom lämnade författningsförslag, t.ex. en sänkt straffvärdegräns för häktningspresumption och en trekumulationsregel.

Synpunkter på remissens svarsfrist

Betänkandet är mycket omfattande och innehåller flera svåra lagtekniska och principiella frågor på straffrättens område. Den korta remisstiden gör att det inte har funnits utrymme att lämna synpunkter i andra delar än de som har kommenterats. Tiden har helt enkelt varit för kort för att tillräckligt djupt och grundligt sätta sig in i förslagen.

Behov av processrättsliga reformer

Utredningens förslag är omfattande, både ensamma och tillsammans med andra reformer på straffrättens område. Detta aktualiserar också behov av processrättsliga reformer och andra straffrättsliga reformer.

Utredningens förslag tillsammans med andra reformer kommer att innebära ett allt hårdare tryck på domstolarna och ett ökat behov av en effektiv brottmålsprocess. Det innebär att det finns ett behov av processrättsliga reformer vad gäller möjligheten att avgöra mål utan huvudförhandling eller i tilltalads utevaro i flera fall, en översyn av domförhållsreglerna, anpassningar av kraven på muntlighet i brottmålsrättegången, moderna regler gällande medverkan på distans osv. Utredningen har visserligen föreslagit förändringar i rättegångsbalken, men dessa utgår endast från den nuvarande ordningen. Det bör t.ex. övervägas om villkorligt fängelse med andra tilläggssanktioner i vissa fall bör kunna dömas ut utan huvudförhandling. Utan nödvändiga processrättsliga reformer kommer de negativa konsekvenserna för Sveriges domstolar att bli mer omfattande och det riskerar i förlängningen att leda till negativa konsekvenser för enskilda, såväl misstänkta som brottsoffer, i form av längre handläggningstider och potentiellt även sämre kvalitet i rättsskipningen.

Översyn av bötesystemet

I den tidigare Påföljdsutredningen (SOU 2012:34) föreslogs reformer även vad gäller bötesinstitutet. Trots att det inte uttryckligen ingått i utredningens uppdrag att föreslå reformer i fråga om böter är en reform av bötesinstitutet fortfarande angelägen. I det nya påföljdssystemet kommer också böter att ha en framträdande roll som tilläggssanktion tillsammans med villkorligt fängelse, vilket innebär att bötesfrågan aktualiseras vid brott med såväl lågt som med något högre straffvärde. Det är särskilt angeläget att göra en översyn av relationen mellan penningböter och dagsböter, där det senare ibland kan anses mindre ingripande i praktiken trots att överträdelsen är

allvarligare. Dagsböter leder dessutom inte sällan till att ingripandet blir för lindrigt eller alltför drakoniskt.

Synpunkter på utredningens bedömningar om konsekvenser i avsnitt 16

Konsekvenser för Sveriges domstolar och enskilda

Bedömning

Tingsrätten instämmer inte i utredningens bedömning att förslagen inte kommer att innebära några större kostnadsökningar för domstolarna. Tingsrätten bedömer i stället att förslagen på flera sätt kommer att leda till ökade kostnader för Sveriges domstolar och riskerar att leda till andra negativa konsekvenser för Sveriges domstolar och enskilda. Tingsrätten anser vidare att betänkandets konsekvensanalys inte uppfyller kraven på en konsekvensutredning i enlighet med kommittéförordningen eller förordningen om konsekvensutredningar.

Konsekvenser av att förändra påföljdssystemet

Flera av förslagen innebär en omfattande förändring av centrala straffrättsliga frågor. Detta kan förväntas leda till ett omfattande behov av utbildningsinsatser för domstolsanställda, såväl dömande som administrativ personal. Förändringarna kan också förväntas, framför allt vid ikraftträdandet, medföra att rättsskipningen (t.ex. förhandlingstider, överläggningar, rättsliga överväganden och domskrivning) tar längre tid. Det beror både på förändringen som sådan och på behovet av att tillämpa både äldre och ny lagstiftning (jfr 5 § lagen [1964:163] om införande av brottsbalken). Därutöver kan förändringar av det slag som nu är aktuella förväntas leda till ett behov av stora förändringar av domstolarnas ärendehanteringssystem som DiBa och Vera samt behov av andra förändringar på central och lokal nivå. Andra mer angelägna förändringar av domstolarnas it-system kan också behöva stå tillbaka vid en större straffreform. Dessa synpunkter gäller förändringarna som sådana oavsett deras innehåll. Det kan konstateras att någon analys av dessa frågeställningar inte har gjorts i betänkandet.

Konsekvenser av förslagens innehåll om straffskärpningar

Om man utöver förändringarna i sig beaktar vad förslagen innehåller kan man konstatera att flera förslag, var för sig, kommer att leda till en ökad användning av fängelse (ovillkorligt fängelse) som påföljd. Detta kan förväntas leda till att fler personer kommer att bli häktade på grund av misstanke om brott, vilket i sin tur leder till en ökad belastning för de allmänna domstolarna eftersom sådana mål ska hanteras med förtur och leder till prövning av flera häktningsfrågor. När minimistraffen höjs för flera brottstyper och förslagen i allmänhet leder till längre ovillkorliga fängelsestraff kan detta också tänkas leda till flera handläggningsmässiga svårigheter på så sätt att färre mål kan avgöras i den tilltalades utvaro vilket skapar merkostnader, förseningar och i viss mån behov av att använda häktningsinstitutet. Flera av förändringarna kan också tänkas leda till att processmaterialet blir mer omfattande, t.ex. förslaget om skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk i avsnitt 11, vilket i sig leder till ökade kostnader. Höjda straff med mer resurskrävande

domstolsprocesser kan även leda till undanträngningseffekter av andra mål och ärenden som inte hanteras med förtur. Någon analys av dessa frågeställningar har inte gjorts i betänkandet.

Risken av att inte finansiera reformen genom ökade anslag

Om de kostnadsökningar som uppstår av förslagen inte finansieras genom ökade anslag kommer detta att leda till negativa konsekvenser för enskilda, såväl misstänkta som brottsoffer, eftersom det leder till längre handläggningstider och potentiellt även sämre kvalitet i dömandet. Ytterst kan förtroendet för rättsskipningen äventyras.

Det är svårt att bedöma konsekvenserna av den samlade effekten av flera reformer på området

Den reform som föreslås är mycket omfattande och kommer att leda till en ökad repressionsnivå, dvs. ökat antal fängelseår. Det har genomförts flera reformer på straffrättens område i samma riktning, t.ex. om avskaffad eller minskad villkorlig frigivning i fler fall, utvisning på grund av brott i fler fall, förändrade regler för unga lagöverträdare, straffskärpningar m.m. Det är svårt att bedöma konsekvenserna av var och en av alla de reformer som har genomförts eller som kan förväntas att genomföras. Det medför att det är ännu svårare att bedöma konsekvenserna av den samlade effekten av alla reformer på området. Mängden ändringsförslag gör också att det är mycket svårt att få en samlad bild av hur de olika förslagen förhåller sig till varandra. Det är oerhört angeläget att en sådan bedömning görs eftersom den kumulativa effekten av samtliga reformer kan förväntas bli betydande både för Sveriges domstolar och för enskilda.

I handläggningen av ärendet har deltagit lagmannen Catarina Barketorp, chefsrådmännen Anna Avenberg och Anders Larsson samt rådmännen Karin Påle Bartes, Erika Bergman (föredragande) och Michael Mackiewicz (föredragande). Administrativa fiskalen Johanna Junel har deltagit vid beredningen av ärendet.

Catarina Barketorp

Erika Bergman

Michael Mackiewicz