



Regeringskansliet
Socialdepartementet

Betänkandet Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (SOU 2023:1)

Sammanfattning: Åklagarmyndigheten bedömer att den föreslagna modellen för straffmätning av flerfaldig brottslighet på ett balanserat sätt realiserar uppdraget att skapa straffskärpningar och att utnyttja hela straffskalan. Modellen är dock komplex och det kan antas ta lång tid att skapa en ny enhetlig praxis. Vidare förutses förslaget

reducera effektiviteten i brottsbekämpningen genom att färre individer kommer att utredas för fler brott. Då den effekten kan antas bli mindre i en modell där tillkommande brott ges en successivt mindre verkan på det samlade straffet är det angeläget att en fördjupad konsekvensanalys görs i samband med val av modell.

Vi tillstyrker höjningen av straffskalor och att straffmätning av fängelsestraff sker på vissa i lagen fastställda nivåer och att dessa nivåer regelmässigt inte ska frångås. Straffreduktion för att kompensera för en långsam handläggning ska dock alltid kunna ske.

Inledning

Utredningens uppdrag har varit att föreslå ett system som skärper reaktionen på flerfaldig brottslighet. Det viktigaste kriminalpolitiska skälet för uppdraget är bedömningen att den nuvarande ordningen innebär att tillkommande brott får ett alltför begränsat genomslag vid straffmätningen.

Betänkandets systematiska genomgång visar tydligt att det inte är okomplicerat att åstadkomma en sådan förändring med iakttagande av de principer som måste gälla vid utformningen av ett reaktionssystem. Genomgången visar också att det finns en grundläggande konflikt mellan å ena sidan intresset av regler och anvisningar som ger tydligt stöd för en enhetlig rättstillämpning och, å den andra, intresset av att skapa utrymme för lämplighetsöverbäganden som undviker matematisk stelbenthet.

Utredningen har landat i ett förslag som kombinerar flera av de modeller som man har övervägt. Förslaget har enligt vår uppfattning många förtjänster om man vill åstadkomma tydliga straffskärpningar och i långt högre grad utnyttja hela den tillgängliga straffskalan utan att det handlar om återfall efter tidigare dom. Det är samtidigt uppenbart att förslaget är förhållandevis komplicerat, och det får antas att det kommer att kräva mycket tid och resurser innan en ny förutsägbar praxis har etablerats.

Åklagarmyndighetens uppgift är att bidra till en så effektiv brottsbekämpning som möjligt. I den mån denna påverkas av en konflikt mellan olika intressen är det angeläget att lyfta fram det. Vi återkommer därför till frågan om vilka effekter som den föreslagna reformen kan antas få för brottsbekämpningen. Redan här vill vi dock peka på att domstolarnas straffmätning är slutpunkten på en lång rad aktiviteter och överväganden som sker från tidpunkten för brottsanmälan fram till dom. Vid resonemang om påföljdssystemets utformning är det därför viktigt att inte isolerat se till klarlagda, bevisade brott, utan även till de samlade effekterna.

7.4.4 En höjning av den gemensamma straffskalans maximum?

Vi instämmer i de successiva bedömningar som utredningen gör om behovet av att vidga den gemensamma straffskalans maximum. Även vi menar att det är för de allvarligaste brottstyperna som en sådan förändring är motiverad.

7.7.6 En kombinerad modell bör införas

Modellen som sådan

Den kombinerade modell som utredningen föreslår parerar för många av de nackdelar som är förenade med de fyra övervägda, mer renodlade modellerna. Ett kvarstående problem är det faktum att varje tillkommande brott ges samma proportionella genomslag ända fram till den punkt där nästa brott inte får något genomslag alls till följd av man slår i straffskaletaket. Den tröskeleffekten är systematiskt svår att förklara.

En effekt av att den föreslagna modellen är en kombinationsmodell är att den blir förhållandevis komplicerad att tillämpa. Även om varje förändring på det här området kommer att ta tid att implementera, är det rimligt att anta att det kommer att ta lång tid innan en ny enhetlig praxis har etablerats med det lagda förslaget. Under den perioden får man anta att omfattningen av överklagade tingsrättsdomar väsentligt kommer att öka.

Därutöver är det inte heller helt enkelt att utröna hur utredningen har tänkt att modellen ska tillämpas. En av utgångspunkterna är att varje tillkommande brott ska beaktas på ett likformigt sätt så att brott nummer två adderar samma straffvärde som brott nummer åtta i en serie av likadana brott (s. 274 f.). Samtidigt anges att nuvarande praxis, som utgår från kvotdelar av straffvärdet av var och en av gärningarna, blir överspelad genom den föreslagna regleringen (s. 284 f.). I denna senare del av betänkandets resonemang reduceras andelstalet till att vara en hjälpregel; utgångspunkten ska vara en bedömning av gärningarnas sammantagna skada, kränkning och fara. Samtidigt torde det vara svårt att åstadkomma en enhetlig tillämpning om inte hjälpregeln blir det som i praktiken sätter utgångspunkten för värderingen av den samlade brottsligheten.

Kunde en annan modell vara att föredra?

Givet att en ny modell ska säkerställa strängare straffreaktion på flerfaldig brottslighet och att man därvid återkommande ska utnyttja hela straffskalan instämmer vi i utredningens slutsats att den föreslagna kombinationsmodellen är den bästa.

Som vi återkommer till bedömer vi att den föreslagna reformen kommer att binda utredningsresurser på att straffa färre gärningsmän mer, på bekostnad av förmågan att lagföra så många brottslingar som möjligt och så snart som möjligt. Den komponent som därvid är mest problematisk är den som innebär att varje tillkommande brott ska ges samma adderande effekt på straffvärdet, vare sig det är det andra brottet eller det åttonde.

Mot angiven bakgrund framstår modell 1 som mer tilltalande. Modellen – som innebär att de två allvarligaste av de tillkommande brotten adderar hälften av sina straffvärden, varefter därefter tillkommande adderar med ett sjunkande andelstal – säkerställer en skarpare reaktion på upprepade medelsvåra och allvarliga brott utan att skapa en repressionshöjning över hela linjen. Det är också lätt att instämma i utredningens bedömning (s. 256) att modellen är tydlig, lättillämpad och förutsebar. Modellens enda tunga nackdel är att den inte säkerställer att hela straffskalan utnyttjas.

Vi menar därför att modell 1 bättre stödjer en effektiv brottsbekämpning. Som vi utvecklar nedan skapar nämligen en modell med sjunkande andelstal förutsättningar för att koncentrera utredningsresurserna till det som inom rimlig tid och med anpassade insatser ger en tillräcklig reaktion på den samlade brottsligheten.

7.8.6 Övergången mellan böter och fängelse

Vi instämmer i utredningens bedömning att domstolen i större utsträckning än i dag bör kunna mäta ut ett straff på fängelsenivå för ett antal brott som, sedda var för sig, skulle ha föranlett böter. Än mer angeläget är det dock att återfall i bötesbrottslighet i större utsträckning än hittills medför att fängelsedelen av straffskalan tas tillvara.

7.9 Lagfästa straffmätningstationer

På de skäl som anförs i betänkandet tillstyrker vi att det regleras i lag vilka nivåer som fängelsestraff ska mätas ut i, och vi instämmer också i utformningen av föreslaget. Likaså delar vi utredningens bedömning att det inte ska gå att frånga dessa nivåer med anledning av förmildrande eller försvårande omständigheter.

Vi menar dock att övervägande skäl talar för att medge avsteg från dessa principer i de fall domstolen har konstaterat att handläggningen stått i konflikt med rätten till rättgång inom skälig tid. Både från ett samhällsperspektiv och sett utifrån den dömde framstår det som olämpligt att hänvisa den dömde till statens skadereglering i alla de fall då domstolen har konstaterat en konventionskränkning som går att kompensera för genom en strafflindring.

9.3 Våra överväganden

Efter en omsorgsfull genomgång av reglerna om åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och direktavskrivning och av reglernas tillämpning konstaterar utredningen att det saknas skäl att föreslå några regelförändringar som innebär ett inskränkt utrymme för sådana beslut.

Vi är angelägna om att betona klokheten i den bedömningen. De nu aktuella reglerna är helt nödvändiga inslag i ett rättssystem med absolut förundersöknings- och åtalsplikt. Som utredningen konstaterar finns det gott om välfungerande rättssystem där utgångspunkten är den motsatta, alltså där polis och åklagare utifrån mer allmänna överväganden har rätten att avgöra vad som ska utredas och lagföras. Den bärande tanken är naturligtvis att ge utrymme för en så effektiv brottskampning som möjligt.

Det är också lätt att instämma i att den föreslagna reformen av principerna för straffmätning av flerfaldig brottslighet redan i sig kommer att minska utrymmet för förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse och direktavskrivning. Här gör vi dock bedömningen att utredningen riskerar att ha underskattat reformens effekter på utrymmet för förundersökningsbegränsning, både såvitt

avser omfattningen av sådana beslut som – och än viktigare – tidpunkten för när sådana beslut kan fattas.

Med den korrekta utgångspunkten att en relativt liten andel av befolkningen står för en mycket stor andel av den samlade brottsligheten ställs de brottsutredande myndigheterna återkommande inför ett läge där en person misstänks för en lång rad brott, varav några är förhållandevis snabbt och lätt utredda medan andra kräver betydande utredningsresurser. I ett system med avklingande effekt på det samlade straffet skapar det möjlighet att koncentrera utredningsarbetet, medan ett system där alla brottsmisstankar bär på samma potentiella verkan leder till att det allra mesta behöver utredas till den punkt där förutsättningarna för lagföring är klarlagda.

Ett enkelt exempel: X kan knytas till sommarstugeinbrott i en kommun. Många sommarstugor är drabbade och en hel del talar för att X ligger bakom de flesta, kanske alla. Beträffande en handfull inbrott har stöldgods anträffats hos X. Idag kan utredningen omedelbart koncentreras till denna handfull, och X kan snabbt och med bibehållet straffvärde lagföras. Om X är frihetsberövad kommer tiden i häkte att bli kort.

Med den föreslagna reformen kommer de övriga inbrotten att bära på ett betydande tillskott av potentiellt straffvärde, med följd att alla de utredningsåtgärder som står till buds behöver tas tillvara. I vissa fall kommer de ytterligare resurserna och den väsentligt längre utredningstiden att ge underlag för ett mer omfattande åtal, i många fall – kanske de flesta – inte.

Som utredningen förtjänstfullt redovisar i avsnitt 9.3.3 är regler om förundersökningsbegränsning i ett rättssystem som Sveriges helt nödvändiga för att inom rimlig tid och med rimliga resurser skapa förutsättningar åtal. Reglernas främsta fördelar ligger i utrymmet att avstå från att närmare utreda om brott kan styrkas. Att – som utredningen antar – en stor del av dagens beslut om förundersökningsbegränsning kommer att ersättas av beslut att lägga ned förundersökningen på grund av brist på bevis är således ingen liten sak.

9.3.3 Förundersökningsbegränsning

Under rubriken *Behovet av nya grunder för förundersökningsbegränsning* lyfter utredningen det växande bekymret med att den nuvarande regleringen inte ger tillräckliga möjligheter att avgränsa utredningen när samma gärningsman har begått integritetskränkande brott mot många målsägande, som exempelvis vid sexuella övergrepp över internet.

Modern teknik har på ett sätt som det inte varit möjligt för lagstiftaren att förutse öppnat för enskilda gärningsmän att på distans begå övergrepp mot en lång rad brottsoffer, ofta barn. Inte minst med alla ännu inte utsatta barn i åtanke framstår det som oerhört angeläget att så snabbt och effektivt som möjligt ta så många som möjligt av dessa gärningsmän av banan. Nuvarande regler ger dock bara ett mycket begränsat utrymme att avgränsa utredningen i det syftet.

Vi kan bara instämma i utredningens slutsats att det vore önskvärt med en regel som medgav att ärenden av nu beskrivet slag koncentrerades till ett urval av brott och brottsoffer. Lika tydligt är behovet av att kombinera en sådan förändring med åtgärder som tillgodoser målsägandenas intressen utanför rättsprocessen, såväl när gäller stöd som beträffande ekonomisk kompensation.

11.2.3 Kostnader för de brottsutredande myndigheterna

Som utredningen framhåller är det i flera hänseenden svårt att göra väl underbyggda prognoser om den föreslagna reformens konsekvenser. För vår del kan vi instämma i att den föreslagna reformen kommer att medföra att mer resurser läggs på ett mindre antal misstänkta, liksom att det kommer att krävas stora resurstillskott om man vill kompensera för den effekten.

Vår bedömning är att utredningen har underskattat effekterna av reformen och därmed behovet av resurstillskott om dagens lagföringsvolymerna ska kunna upprätthållas.

Överväganden i stort

Lagstiftaren måste givetvis ta hänsyn till en lång rad faktorer vid utformningen av påföljdssystemet. En viktig faktor för att hålla samhällets straffhot vid liv är att reaktionen kommer relativt snabbt. Som de två departementspromemoriorna om Snabbare lagföring har konstaterat, är principen om en gemensam påföljd för flerfaldig brottslighet en broms mot snabb lagföring av det enskilda brottet. Den bromsen accentueras ju fler brott som behöver utredas inför åtalet. Också problemen med långa häktningstider och förhandlingstider accentueras.

Det finns vidare ett mycket starkt samband mellan påföljdssystemets utformning vid flerfaldig brottslighet och utrymmet för förundersökningsbegränsning då sådan begränsning handlar om att göra en prognos om domstolarnas påföljdsval och straffmätning. I samma mån som ett tillkommande brott har betydelse för det slutliga straffet reduceras utrymmet

för förundersökningsbegränsning. Enligt vår mening finns det därför skäl att, vid val av modell, göra en fördjupad analys av effekterna även på utredningssidan.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Liselott Herschend. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och överåklagaren Lennart Guné deltagit.

Petra Lundh

Liselott Herschend

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket