

Juridiska fakultetsstyrelsen

Justitiedepartementet

Professor Ulrika Andersson
Universitetslektor Sverker Jönsson
Universitetslektor Linnea Wegerstad
Universitetslektor Christoffer Wong
Doktorand Anna Sonnsjö Andersson

Remiss: Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68)

Ju2021/03004

Juridiska fakultetsstyrelsen, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Ulrika Andersson, universitetslektorerna Sverker Jönsson, Christoffer Wong och Linnea Wegerstad, samt doktoranden Anna Sonnsjö Andersson.

Allmänna synpunkter (Kapitel 1–7)

Inledningsvis konstaterar fakultetsstyrelsen att utredningens uppdrag är snävt utformat, i den meningen att straffrättsliga åtgärder förutsätts utgöra en lösning på de problem som beskrivs i direktivet. Utredaren ska enligt direktivet (bland annat) överväga och ”lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som innebär en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk”, ”överväga och vid behov lämna förslag om ett höjt minimistraff för rån” (s. 518–519), ”lämna förslag som innebär en höjd straffnivå för gärningar som avser överlåtelse av narkotika” (s. 521) och ”analysera och föreslå hur det straffrättsliga regelverket kan ändras för att åstadkomma en skärpt straffrättslig reaktion mot dem som involverar unga personer i kriminalitet” (s. 523). Mot den bakgrunden instämmer fakultetsstyrelsen i utredarens utgångspunkt som framförs i kapitel 6.6, och som innebär att utredaren fokuserat på de principer som ligger till grund för det straffrättsliga systemet och dess systematik. Dock innebär detta inom-rättsliga perspektiv att det egentligen inte har utretts om straffrättsliga åtgärder är lämpliga i jämförelse med andra möjliga åtgärder. Det är därför svårt att bedöma om de skäl som anförs för utvidgad kriminalisering och straffskärpning är rationella i ett samhällligt perspektiv, särskilt med avseende på att kostnaderna för de föreslagna åtgärderna är avsevärda (som framgår av kapitel 14.2).

Fakultetsstyrelsen noterar även att problembeskrivningen i kapitel 3 i hög grad utgår från Polismyndighetens rapporter, och i viss utsträckning rapporter från Brottsförebyggande rådet. Nedan kommenteras de olika förslagen särskilt, men redan här kan påpekas att beskrivningen av problemen är allmänt hållen och inte adresserar

mer specifikt vad som är problemet med den rådande *strafflagstiftningen*. På s. 159 beskrivs en bild av samhällsproblem, som sedan ligger till grund för utredningens överväganden (s. 160). Fakultetsstyrelsen efterlyser dock en redogörelse för på vilket sätt gällande strafflagstiftning är bristfällig i förhållande till den här bilden. En sådan redogörelse, dvs en koppling mellan problembeskrivning och föreslagna åtgärder, hade förutsatt referenser till relevant forskning och exempelvis en genomgång av praxis avseende straffmätning (en praxisgenomgång har endast genomförts i avseende på narkotikabrotten).

Kapitel 8 Våldsbrott, brott mot frihet och frid mm

Avsnitt 8.4

Fakultetsstyrelsen delar utredningens slutsats att straffskalorna inte bör ändras avseende grov misshandel/synnerligen grov misshandel och grovt rån. Vad gäller de ändringar av straffskalorna för grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, rån, utpressning och grov utpressning som föreslås vill fakultetsstyrelsen anföra följande. Såsom har anförts ovan, för att kunna ta ställning till behovet av straffskärpning hade det varit värdefullt med ett underlag som visar hur straffmätningen ser ut i underrätterna avseende den typ av brottslighet som utredningens uppdrag omfattar.

Avsnitt 8.6

Vad gäller förslaget om att införa en straffskärpningsbestämmelse i 29 kap. 2 a § brottsbalken vill fakultetsstyrelsen igen peka på att utredningen inte har presenterat ett underlag för hur straffmätningen ser ut i underrätterna i fråga om den typ av brottslighet som ska träffas av bestämmelsen. Som exempel på brott som är relevanta anges mord, dråp, grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, rån och grovt rån (s. 229). Fråga uppstår om det redan idag finns utrymme – mot bakgrund av straffskalorna för dessa brott – att i tillräcklig utsträckning beakta sådana försvårande omständigheter som avses med förslaget. Vad gäller utformningen i detalj anser fakultetsstyrelsen att 29 kap. 2 a § p. 1 (allmän plats) är väl avgränsat och det framstår som motiverat att straffvärdet i sådana fall ska anses högre. 29 kap. 2 a § p. 2–3, att gärningen antingen ska ha bakgrund i eller vara ägnad att framkalla en konflikt där skjutvapen eller sprängämnen förekommer, är dock svårtolkat och oprecist. Fakultetsstyrelsen ifrågasätter också grunden för att konflikter av detta slag ska anses straffvärdehöjande. Om problemet är förhållandena i utsatta områden, så som det beskrivs i betänkandets kapitel 3, finns en risk att enbart dessa förhållanden i sig anses straffvärdehöjande. Därtill menar fakultetsstyrelsen att det är problematiskt från etisk synpunkt om det under domstolsförhandlingen läggs fram bevisning om *brottsoffers* tidigare brottslighet (s. 234) och fokus hamnar på brottsoffrets beteende snarare än förövarens ansvar. Här bör göras tydligt vad det är som ska bevisas; det kan bara vara relevant hur andra har uppfattat brottsoffrets eventuella tillhörighet till kriminell miljö. Fakultetsstyrelsen vill också väcka frågan om hur kostnaderna (resurser för att utreda) för att leda detta i bevisning ska vägas mot den möjliga effekten.

Även om de omständigheter som beskrivs i p. 2–3 godtas som motivering för straffskärpning menar fakultetsstyrelsen att resultatet kan åstadkommas genom en lösning med ett särskilt brott i likhet med fridskränkningensbrotten i 4 kap. 4 a §

brottsbalken. Medan en försvårande omständighet under 29 kap. brottsbalken är tillämplig på alla brott och kan framstå som svårtolkad och oprecis, ger lösningen med ett särskilt brott möjligheter att anpassa lagtextens utformning till det aktuella problem som straffskärpningen är tänkt att bemöta.

Kapitel 9 Unga som involveras i kriminalitet

Allmänna synpunkter

I kommittédirektivet beskrivs problemet med att ”unga, särskilt i utsatta områden, löper ökad risk att involveras i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang” (s. 515). Utredaren har dock inte i uppgift att utreda vilka åtgärder som skulle kunna vara lämpliga, i stället är det förutbestämt att utredningen ska ge förslag om ”hur det *straffrättsliga regelverket* kan ändras för att åstadkomma en skärpt *straffrättslig reaktion* mot dem som involverar unga personer i kriminalitet” (s. 523). Det uppstår en diskrepans mellan å ena sidan hur problemet beskrivs i utredningen, och å andra sidan kriminalisering som lösning. Av utredningen framgår att riskhöjande faktorer för unga att involveras i kriminalitet bland annat är att de inte har klarat av skolan, att de inte ser någon framtid i det konventionella samhället, liksom ”svag familjeanknytning, utanförskap, segregation, upplevelser av diskriminering samt fattigdom” (s. 89). Även bostadsområdets fysiska miljö och trångboddhet nämns liksom närheten till synlig kriminalitet och kriminella förebilder. Rekryteringsprocessen beskrivs som att det inte sker någon direkt rekrytering, utan att de unga ”på ett nästan omärkligt sätt kommit att involveras i en kriminell miljö”, och att umgänge med brottsaktiva vänner efter hand övergår i eget deltagande (s. 90). I problembeskrivningen anges inte frånvaron av kriminalisering som en faktor av betydelse, och därmed blir det tydligt att andra åtgärder ligger närmare till hands än kriminalisering. Mot denna bakgrund ifrågasätter fakultetsstyrelsen nyttan av de kriminaliseringar som föreslås.

Avsnitt 9.3.3 Utvidgning av straffbestämmelsen avseende människoexploatering

Mot bakgrund av utredningen får ”brottslig verksamhet” förstås som ett vitt och oprecist begrepp som valts då utredningen ansett att en snävare reglering riskerar att bli ineffektiv (s. 256). Vagheten i begreppet ”brottslig verksamhet” består exempelvis i att begreppet inte är begränsat till den rent språkliga innebörden av ordet ”verksamhet”. Följaktligen krävs det inte att brottsligheten utförs kontinuerligt utan begreppet kan åsyfta en enskild brottslig gärning. Därtill noteras att det inte föreligger något krav på konkretisering av brottsligheten utan begreppet avser brottslighet generellt, så som att någon ”ägnar sig åt brott” (a.st.). Sammantaget saknar begreppet den rättsliga precision som är nödvändig till följd av legalitetsprincipens krav på klara och förutsägbara regler. Det finns en risk för godtyckliga bedömningar i rättstillämpningen.

Begreppet ”exploatering” innebär att otilbörligt använda en annan person. Tidigare lagstiftningsärenden har framhållit att inte varje användande av en person är att anse som exploatering utan användningen av personen måste framstå som oacceptabel (se t.ex. prop. 2017/18:123 s. 43). Att använda en person i brottslig verksamhet får dock i regel anses vara otilbörligt. Det framstår således även som oklart vad det innebär att exploatera en person i brottslig verksamhet, särskilt i relation till vad som bör anses vara en samverkan i brottslighet mellan två i makthänseende huvudsakligen jämställda

personer. Gränsdragningen mellan exploatering och samverkan i brottslig verksamhet försvåras av att den exploaterade frivilligt kan ha "gått med på" att exploateras, att det kan röra sig om komplexa nätverk där uppdrag ges i flera led (som utredningen själv framhåller) och att det i vissa fall kan röra sig om en situation där samtliga inblandade är under 18 år. Detta är en gränsdragningsproblematik som inte gör sig gällande vid exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor där rollerna exploatör och exploaterad är givna på ett mer naturligt sätt i form av arbetsgivare och arbetstagare. Även om utredningen i vissa delar redogör för vad som bör vara vägledande vid bedömningen av om någon exploaterats i brottslig verksamhet är det sammantaget fakultetsstyrelsens bedömning att det är oklart vilka beteenden som skulle bli kriminaliserade genom förslaget.

Utredningen anför att inga större praktiska hinder bör uppstå avseende att tillförsäkra att den som exploaterats när denne själv begått brott får sina intressen tillvaratagna både som målsägande och som misstänkt eller tilltalad (s. 254). Angående detta ska följande framhållas. I de allra flesta fall har olika parter i en brottmålsrättegång olika intressen som de önskar tillvarata. Ett brottsoffer har som regel ett intresse av att en viss gärning ska ses som brottslig för att på den grunden kunna föra en skadeståndstalan, medan en tilltalad har ett intresse av att samma gärning ska ses som straffri för att slippa underkastas en straffrättslig sanktion och skadeståndsskyldighet. Mot bakgrund av detta framstår det som anmärkningsvärt att utredningen inte identifierat några större praktiska hinder för den situationen att en person exploaterats i en brottslig verksamhet, som innefattat en viss brottslig gärning, och samtidigt riskerar att dömas till ansvar för samma brottslighet. Den nyss uppmålad situationen är inte att likställa med ett fall av anstiftan eftersom den som utfört den gärning någon annan anstiftat till inte blir att betrakta som brottsoffer i relation till anstiftaren. Inte heller är det samma situation som kan aktualiseras vid människohandel eftersom det brottet förutsätter att offret varit i en situation som inneburit nödläge för den utsatte. Vid människoexploatering kan offret ha valt att begå brott i en brottslig verksamhet och ändå anses ha exploaterats i densamma. Det bör utredas vilka konsekvenser detta kan få för rättstillämpningen.

En viktig rättssäkerhetsgaranti är att som misstänkt eller tilltalad ha rätt att förbli tyst och att slippa så kallad självinkriminering. Att som målsägande i ett fall av exploatering i brottslig verksamhet under förhör berätta om den brottsliga verksamhet som man exploateras i skulle många gånger innebära att man anger sig själv för ett brott. Det finns därför en överhängande risk att man i praktiken inte kan få sina rättigheter som målsägande tillgodosedda utan att även få sina rättigheter som misstänkt eller tilltalad överträdna.

Kapitel 10 Narkotikabrotten

Utredningen föreslår tre förändringar i narkotikastrafflagen (1968:64). För det första föreslås en mycket kraftig straffskärpning vad gäller narkotikabrott av normalgraden i vissa fall. Utredningen föreslår härvidlag ett minimistraff om 6 månaders fängelse för de fall då brott begås enligt 1§ första stycket och narkotikan det gäller är avsedd att säljas. För det andra föreslås att det i de fall då narkotikan är avsedd att säljas, det inte längre ska vara möjligt att döma för ringa narkotikabrott. För det tredje föreslås ett utökat straffansvar för osjälvständiga brottsformer avseende innehav och annan

befattning med narkotika. Utanför kriminaliseringen av osjälvständiga brottsformer kvarstår endast eget bruk av narkotika samt stämpling till ringa narkotikabrott. Dessa förslag från utredningen motiveras, i likhet med övriga förslag, genom hänvisningar till de "bilder" och beskrivningar av brottsligheten och straffsystemet som återfinns i avsnitt 3 och 6 i utredningen. Till detta kommer, vad gäller narkotikabrotten, en omfattande statistisk genomgång av rättspraxis och straffnivåer. Fakultetsstyrelsen delar härvidlag utredningens bedömning av statistiken att det saknas skäl att förändra straffskalorna för grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott.

Vad gäller det föreslagna straffskärpningarna och nykriminaliseringarna för de fall då narkotikan är avsedd att säljas samt för osjälvständiga brottsformer finner fakultetsstyrelsen, återigen, att utredningen inte anför övertygande skäl om vilken kopplingen är mellan problembeskrivningen i utredningens avsnitt 3 och föreslagna åtgärder. Inte heller presenteras några komparativa insikter eller slutsatser angående de olika kontrollstrategier för narkotika som finns internationellt. Någon egentlig utvärdering av den i Sverige sedan länge rådande narkotikastraffpolitiska inriktningen görs inte av utredningen. Detta får betraktas som en brist i utredningen, eftersom den kriminalitet som är knuten till den illegala handeln med narkotika samtidigt utmålas som ett område där Sverige utmärker sig internationellt vad gäller konfliktnivå, gängkriminalitet och inte minst skjutvapenvåld.

Fakultetsstyrelsen finner det problematiskt att de skäl som utredningen anför för straffskärpningar och nykriminaliseringar i narkotikastrafflagen inte sätts in vare sig i ett historiskt eller komparativt sammanhang. Ett sådant sammanhang kunde skänka ljus åt hur den svenska narkotikastraffpolitiken hänger samman med och påverkar strukturen och omfattningen hos en brottslighet som uppstår när all befattning med narkotika är kriminaliserad.

Kapitel 11 Återfall i brott

Tidigare brottslighet ska beaktas i straffmätningen, oberoende av om återfall beaktas i påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Utredningen anför att det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning återfall i brott påverkar straffmätningen enligt 29 kap. 4§ brottsbalken idag (s. 393). Fakultetsstyrelsen konstaterar att det hade varit önskvärt med ett underlag som visar hur den befintliga bestämmelsen tillämpas, före det att någon ändring genomförs.

Kapitel 12 Häktning

Fakultetsstyrelsen delar utredningens ställningstagande i punkterna: (1) att minimistraffet för ett brott inte bör sättas till två år enbart av det skälet att kunna aktualisera presumtionsregeln för häktning enligt 24:1 2 st. RB (s. 426); (2) att göra faktumet att brottet har begåtts inom ett kriminellt nätverk till en fristående omständighet, som aktualiserar presumtionsregeln (s. 426).

De enda brott som berörs av utredningens förslag är rån och grov misshandel (om utredningens förslag att höja ministraffet för det sistnämnda brottet antas av

riksdagen). Lagförslaget omfattar såväl brott som begås med anknytning till kriminella nätverk som brott som begås utan sådan anknytning.

När det gäller brott som begås utan anknytning till kriminella nätverk har utredningen lyft fram kränkningen av brottsoffret och brottsoffrets rädsla som motivering för ett tidigt frihetsberövande (s. 427). Effektivitet i brottsbekämpning har också framförts som motivering för ett tidigt frihetsberövande (s. 427–428). Visserligen är effektiviteten önskvärd, men något argument varför effektivitet bör prioriteras framför alla andra överväganden finns inte. Inte hellre finns något övertygande argument varför häktning enligt huvudregeln inte skulle uppnå samma resultat. Ett argument som utredningen har beskrivit som skäl för tidigt frihetsberövande är att detta innebär att reaktionen på den brottsliga gärningen inträder betydligt snabbare än vad som annars skulle vara fallet (s. 427). Fakultetsstyrelsen vill ta kraftigt avstånd från detta förhållningssätt och framhäva att häktning aldrig ska betraktas eller användas i praktiken som ett påföljdsurrogat för brott. Sammantaget anser fakultetsstyrelsen därför att det saknas skäl för en generell sänkning av ministraffet i presumtionsregeln. Utredningens motivering till varför rån ska omfattas av presumtionsregeln – bl.a. med hänvisning till vad Brå har betecknat som ”strategiskt brott” och indikation för en brottslig karriär (s. 426) – är visserligen skäl för att göra insatser på detta problemområde, men det saknas argument för hur detta kan leda fram till behovet av att rån ska falla under presumtionsregeln för häktning.

Fakultetsstyrelsen delar däremot utredningens utgångspunkt att personer inom kriminella nätverk som begått våldsbrott snabbt bör kunna frihetsberövas, särskilt när våldsbrott begås inom kriminella grupper som bestraffning, eller är riktad mot rivaliserande kriminella grupperingar (s. 426). Risk för kollusion och recidiv är typiskt sett mycket högre för denna typ av brottslighet. För detta ändamål kan sänkningen av ministraffet för presumtionsregeln i och för sig vara ett effektivt medel. Polisens och åklagarens arbete kommer onekligen att underlättas. Det innebär dock inte att den nämnda sänkningen uppfyller de övriga krav, som ställs för tvångsmedlens användning. I detta sammanhang kan nämnas att underlättande av arbetet med brottsbekämpning utgör en nödvändig men långt ifrån tillräcklig grund för att sänka nivån på rättssäkerhetsgarantier. Redan på lagstiftningsnivån ska frihetsberövandet noggrant vägas mot den för rättsstaten väsentliga oskuldspresumtionen.

För grov misshandel handlar den övervägande delen av fallen om brott som begåtts utan någon som helst anknytning till kriminella nätverk. Redan av det skälet är det betänkligt att införa en generell regel som har en räckvidd som går långt utanför den egentliga målgruppen för vilken regeln är tänkt att vara tillämplig. Det kan även konstateras att enbart det faktum att en person på sannolika skäl kan misstänkas för att ha förövat en gärning som kan falla under rubriceringen grov misshandel inte utan vidare innebär att riskerna som motiverar häktning kan presumeras. Därutöver är det ofta svårt, redan på ett tidigt skede i förundersökningen, att göra en preciserad bedömning om huruvida en gärning utgör grov misshandel eller misshandel av normalgraden. Frågan om gärningens straffbarhet är också svår att besvara på detta stadium, särskilt när invändning om nödvärn eller bristande uppsåt ofta görs i dessa fall, vilket gör att sannolika skäl för misstanken i en beaktansvärd utsträckning av fallen inte är tillräckliga för en fällande dom. Även om häktning omedelbart hävs när skäl därtill inte längre föreligger och den som är ”felaktigt” häktad är berättigad till viss

kompensation är det viktigt att stor försiktighet iakttas vid formuleringen av en presumptionsregel, som talar för frihetsberövandet av en stor grupp människor. En generell regel som gör att presumptionsregeln för häktning bli tillämplig redan när minimistraflet för brottet är fängelse i ett år och sex månader går därför långt utöver vad som är nödvändigt för att möta det behov som bekämpningen av kriminella nätverk ger upphov till. Utredningens förslag strider därför mot proportionalitetsprincipen på lagstiftningsnivå.

Fakultetsstyrelsen vill även peka på en mer djupgående brist i systemet med en presumptionsregel (som även kallas för ”obligatorisk häktning”). Det är i grunden inte helt orimligt att de risker som utgör häktningsskäl skulle aktualiseras vid brott av en viss allvarlighet, varför en presumptionsregel kan accepteras, särskilt i ett tidigt skede i utredningen när bevisläget ofta är särskilt känsligt. Utformningen av 24:1 RB är emellertid så att bestämmelsen är tillämplig även efter den initiala delen av förundersökningen, d.v.s. att presumptionsregeln äger fortsatt giltighet även efter att brottsutredningen har fortskridit under en längre tid. Fakultetsstyrelsen menar att riskerna inte längre kan presumeras när åklagaren haft möjlighet att precisera de skäl som motiverar ett frihetsberövande. Detta kan även ses mot bakgrund av Europadomstolens senare rättspraxis som tydligt talar för en mer individualiserad bedömning vid alla beslut om frihetsberövande.

Kapitel 13–14 Förslagets sammantagna effekter för brottsbekämpningen och konsekvensanalys

Om förslagen genomförs kan det innebära, som konstateras i utredningen, betydande skärpningar av straffen för vissa typer av brottslighet (s. 434); samtidigt pågår andra lagstiftningsprojekt. Om förslagen genomförs anser fakultetsstyrelsen att det finns skäl att efter en viss tid se över tillämpningen av dem.

Enligt delegation

Ulrika Andersson
Sverker Jönsson
Anna Sonnsjö-Andersson
Linnea Wegerstad
Christoffer Wong