

Kriminologiska institutionen

Kriminologiska institutionens remissvar på Straffreformutredningens betänkande *En straffreform*, SOU 2025:66

Sammanfattning av Kriminologiska institutionens bedömning

Institutionen avvisar utredningens förslag i de stycken som beräknas leda till en ökning av fängelsestraffen. Skälen för avvisandet är att utredningen inte gjort troligt att synen på brottsligheten skärpts och att straffskalornas konstruktion inte överensstämmer med det faktiska straffvärdet. Påståendet att brottsoffrets upprättelse kräver skärpta straff för gärningsmannen har inte stöd i forskningen, och det är påtagligt hur lite hänsyn som tas till vad brottsoffret faktiskt önskar.

Institutionen vänder sig också mot konsekvenserna av förslaget. De ekonomiska kostnaderna av utredningens förslag beräknas till 17 miljarder och om alla kraven i direktiven förverkligas 23 miljarder kronor. Straffskärpningarna är de kraftigaste på över 400 år. Konsekvenserna av en fördubblad anstaltsbeläggning blir orimliga för Kriminalvården. De höga fångtalen kommer dessutom att innebära att Sverige helt fjärmar sig från de nordiska grannländerna och i stället hamnar i sällskap med ett antal länder vi vanligtvis inte vill bli jämförda med vad gäller rättsväsende och mänskliga rättigheter.

Kommittédirektiv

De kriminalpolitiska utgångspunkterna för uppdraget är att straffets funktion i dag ger uttryck för ett icke hållbart synsätt, att straffet tydligare ska visa den kränkning brottsoffret utsatts för och att de nya brottstyper som samhällsutvecklingen gett upphov till som digitalt genomförda brott, grovt gängvåld, narkotikabrott och systematiska brott mot välfärdsstaten ska leda till hårdare straff. Sammantaget beskrivs brottsligheten som systemhotande vilket kräver ”en mer påtaglig ökning av repressionsnivån”.

Utredaren ska bland annat:

- genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten
- föreslå ändringar i straffmätningen där försvårande omständigheter får större genomslag
- föreslå skärpningar av straffet vid flerfaldig brottslighet i domen
- föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk
- föreslå att häktning vid allvarlig brottslighet ska gälla i fler fall.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår bland annat:

- att ett 50-tal straffskalor ska skärpas
- att livstids fängelse ska kunna dömas ut om flera allvarliga brott ingår i domen
- att hela straffskalan ska användas när straffet bestäms
- att en ny påföljd, villkorligt fängelse, ska införas och att presumptionen mot fängelse ska tas bort
- att flerfaldig brottslighet ska få ökad betydelse i domen
- att gängrelaterad brottslighet ska kunna ge upp till dubbelt så långa fängelsestraff
- att häktning ska kunna ske i fler fall.

Utredningens förslag beräknas kosta 17 miljarder och leda till en nära fördubbling av antalet fångar.

Institutionens bedömning

Institutionen instämmer i det särskilda yttrandet av tre av utredningens experter att det inte går att överblicka konsekvenserna av förslaget, att principiella frågor inte behandlats och att uppdraget skett under en mycket stark tidspress. Tiden för utredningen har varit mindre än två år. Ett förslag som på ett så genomgripande sätt ska påverka straffsystemet och med konsekvenser flera decennier framåt i tiden kan inte verkas fram så lättvindigt.

Parallellt med utredningen arbetar ett antal andra utredningar, och beslut fattas som påverkar den aktuella utredningen. Så har till exempel beslut tagits om att förkorta den villkorliga frigivningen, vilket innebär att utredningens beräkningar av förslagets

kostnader baserat på 2/3-frigivning redan är överspelat och att utredningens kostnadsberäkningar blir i underkant.

Institutionens bedömning koncentreras till de förslag som förväntas leda till en avsevärd utvidgning av antalet människor i fängelse. Det innebär bland annat att förslaget om den nya påföljden villkorligt fängelse inte behandlas, då den enligt utredningen inte bedöms leda till en ökning av frihetsberövandena.

Höjt straffvärde på grund av skärpt syn på brott

Utgångspunkten för direktiven och än mer för utredningen är inte påföljdernas eventuella brottsminskande effekt. Syftet med uppdraget är att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar. Utredningens ram utgörs av att olika brotts straffvärde ska höjas för att spegla samhällsförändringen. Behovet av straffskärpningar berättigas närmare genom påståenden om att det allmänna rättsmedvetandet kräver hårdare straff, att straffvärdesbedömningarna inte tillräckligt beaktat brottsoffrets lidande och att ett skärpt straffvärde måste demonstreras för nya systemhotande brott. Den empiriska grunden för var och en av dessa påståenden ska granskas.

Skärpt straffvärde på grund av det allmänna rättsmedvetandet

Direktiven anger att straffskalorna på ett bättre sätt än idag ska återspegla brottets allvar. Frågan är då hur brottets allvar eller straffvärdet fastställs. Enligt en analys av en tidigare utredning om straffskalorna för allvarliga våldsbrott, SOU 2014:18, "är det uppenbart att man hänvisar till det allmänna rättsmedvetandet och förändrade värderingar som kommer till uttryck i detta" (Träskman 2015, s. 428).

Utredningen tar upp det allmänna rättsmedvetandet som grund för att skärpa straffnivån men ifrågasätter dess relevans för lagstiftningen (s. 418 f.). Däremot används begreppet samhälle och samhällets syn (s. 405, 410, 550, 590) för att kräva skärpta straff. Det är svårt att inte tolka detta som det allmänna rättsmedvetandet.¹ Det är i alla fall inte klart vad som legitimerar kraven på skärpta straff.

¹ Samtidigt förekommer i utredningen uttalanden som pekar på att samhälle och det allmänna rättsmedvetandet är olika fenomen, och där det förre ska påverka det senare: "Genom att domstolen mäter ut ett fängelsestraff av viss längd även i fall där straffet inte behöver avtjänas i anstalt, görs det klart för såväl den dömda som brottsoffret och allmänheten hur allvarligt samhället ser på den begångna gärningen" (s. 590).

Om samhället eller det allmänna rättsmedvetandet skulle ha krävt skärpta straff för olika typer av brott, har detta under senare decennier tillgodosetts av lagstiftaren i en historiskt unik utsträckning. Fängelsestraffet för mord har fördubblats och normalstraffet är i dag livstid. Straffet för våldtäkt har sedan 1980-talet ökat eller utvidgats till fler handlingar sju gånger, skärpningar som utredningen också nämner. Straffet för narkotikabrott har oavbrutet höjts och kriminaliseringar har genomförts så att själva bruket är straffbelagt och *försök* till ringa narkotikabrott har nyligen gjorts straffbart. Våld mot kvinnor liksom sexköp har resulterat i en mängd kriminaliseringar och straffskärpningar. Straffet för återfall har skärpts. Och så vidare. Utredningen borde förhållit sig till denna utveckling av strafflagstiftningen när den påstår att straffen inte speglar en eventuell skärpt syn på brottens straffvärde.

Då regeringen 2010 presenterade en proposition om skärpta straff för grova våldsbrott hänvisade justitieministern till att straffen inte låg i linje med den allmänna uppfattningen (Ask 2010). Samma år presenterades resultaten av en svensk undersökning av det allmänna rättsmedvetandet (Jerre & Tham 2010).

Undersökningen visade att allmänheten tror att de straff som mäts ut i domstol är lägre än de faktiskt är, men föreslog i konkreta fall straff som låg på samma nivå eller betydligt under de straff som dömdes ut i domstol. Resultaten ligger helt i linje med dem som redovisats från de övriga nordiska länderna och också från andra västländer (Balvig et al. 2015).

Den svenska studien publicerades för 15 år sedan och rättsmedvetandet kan ha förändrats sedan dess. Frågan är då om allmänhetens inställning till brott och straff ändrats dramatiskt under senaste år. Kriminologiska institutionen och Gävle högskola genomför under hösten 2025 en ny rättsmedvetandeundersökning som förhoppningsvis kan bidra med svar på frågan.

Skärpt straffvärde för brottsoffrets upprättelse

Enligt direktiven ska fokus i påföljdssystemet delvis flyttas från gärningspersonen till brottsoffret och offrets rätt till upprättelse. Då brottsofferperspektivet av utredningen beskrivs som centralt för den föreslagna straffexpansionen är det förvånande att utredningen endast ägnar fyra sidor (s. 416–419) åt att undersöka brottsoffrens faktiska intressen och behov i förhållande till straffrättsliga ingripanden. På dessa fyra sidor diskuteras också definitionen av upprättelse liksom det allmänna rättsmedvetandet, vilket lämnar ännu mindre utrymme till att utforska brottsoffers behov och åsikter. I en utredning på närmare 2 000 sidor som påstår sig bygga på ett brottsofferperspektiv är det sålunda ytterst lite som faktiskt gör det.

Redan uppläringsprocenten talar emot att brottsoffren i någon större utsträckning skulle kunna få upprättelse genom gärningspersonens bestraffning. Andelen

anmälda fall av misshandel som ledde till lagföring 2024 var 14 procent och motsvarande siffra för våldtäkt var 17 procent.

Det är mycket vanligt i samhällsdebatten att tala *om* brottsoffer men sällan ange vad brottsoffren själva vill, något som också denna utredning är uttryck för. Utredningen fastslår dock: ”Majoriteten brottsoffer tycks (dock) prioritera straffets effektivitet, i bemärkelsen att det resulterar i att förövaren inte begår nya brott, framför straffets stränghet” (s. 418). Detta bekräftas också av brottsofferforskning, men utredningen själv tar ingen större hänsyn till detta utan utgår felaktigt från att en straffexpansion automatiskt är brottsoffervänlig.

Empiriska studier där brottsoffer tillfrågas i intervjuer och i enkäter visar genomgående att många brottsoffer föredrar andra reaktioner än enbart straff för gärningspersonen. Genomgången av ett antal relevanta, empiriska studier från bland annat Storbritannien (Batchelor, 2021), Tyskland (Ort, 2003; 2004), Tjeckien (David & Choi, 2009), och Nederländerna (Laxminarayan, 2013; Herman, 2005) pekar på att brottsoffrens preferenser är väldigt skiftande, komplexa och beror på kontexten. I dessa studier ingår brottsoffer för våldsbrott, sexualbrott, våld i nära relation, stöld, inbrott samt offer för statens brott (politiska fångar i Tjeckien). En svensk studie av brottsskadeersättning pekar på variationen i brottsoffrens behov som inte kan reduceras till ”upprättelse genom straff”. Ett centralt exempel är skillnaden mellan kvinnors och mäns behov efter att ha utsatts för våldsbrott (Rytterbro et al. 2009, kap. 6; s. 95).

Beträffande hårdare straff är det inte ovanligt att brottsoffer uttrycker en önskan om att gärningspersonens ska straffas hårt, men detta har visat sig vanligtvis gälla nära inpå brottet. Således verkar det vara ett kortlivat önskemål som enligt forskarna på sikt ersätts av mer varaktiga behov (David & Choi, 2009). Andra studier bekräftar detta, nämligen att offer för våldsbrott eller sexualbrott endast blir nöjda tillfälligt av att gärningspersonen straffas (Ort 2004; 2003). Det som forskningen däremot har sett ger tillfredsställelse på lång sikt för brottsoffren är ekonomisk kompensation, att erkännas som brottsoffer, fysisk säkerhet för brottsoffer som utsatts för våldsbrott och sexualbrott samt reparativ rättvisa i form av bland annat medling som leder till ett erkännande, en förklaring och en ursäkt från gärningspersonen (David & Choi, 2009; Gromet & Darley 2006; Jacobsson et al., 2012; Strang et al., 2013; Wemmers & Cyr, 2004; Wood & Suzuki, 2024). En studie från Brottsförebyggande rådet visar att en majoritet av de kvinnor som utsatts för våld i nära relation föredrog fotboja framför fängelse i anstalt för att det straffet skulle få mindre negativa effekter (Brå 2007:1).

Givet att brottsoffrets väl och ve står så i centrum för utredningen, hade kanske en diskussion om vad som kan hjälpa brottsoffret varit på plats. För en liten bråkdel av

de ekonomiska kostnaderna av utredningens förslag hade brottsoffren antagligen kunnat få betydligt mer stöd och hjälp än en eventuell upprättelse genom gärningspersonens bestraffning: höjd brottsskadeersättning, terapi, hjälp till ny bostad för att kunna lämna ett destruktivt förhållande, ökade säkerhetsåtgärder vid risk att igen utsättas för våld, utbyggd medlingsverksamhet och utökade resurser till brottsofferjourer och kvinnojourer.

Skärpt straffvärde på grund av nya systemhotande brott

I direktiven tas vad som benämns som ny systemhotande brottslighet upp som kräver straff som ökar inkapaciteringseffekten. Utredningen som helt bygger sina förslag på en straffvärdesmodell utgår från det särskilda allvaret hos denna typ av brottslighet. Den systemhotande brottsligheten utgörs speciellt av vad som benämns det dödliga gängrelaterade våldet inkl. skjutningar och sprängningar.

Det typiska gängrelaterade dödliga våldet utgörs av att unga män i kriminella miljöer skjuter ihjäl varandra. Detta är djupt tragiskt för såväl offer som gärningspersoner och deras familjer. På vilket sätt detta ”hotar rättsstaten och samhällets fundament” eller utgör ett hot mot demokratin framgår dock varken av direktiven eller utredningen.

Till den systemhotande brottsligheten hör enligt utredningen de kriminella nätverkens brottslighet. Förslaget är att straffet ska kunna fördubblas om brottet sker inom ramen för kriminella nätverk. Varför vissa juridiskt definierat brott här ska bedömas allvarligare är inte klart. Institutionen instämmer med experten Bengt Ivarsson som i ett särskilt yttrande undrar varför misshandel mellan gängmedlemmar ska betraktas som allvarligare än om samma skada uppstår i en misshandel i hemmet. Förslaget innebär nu att mäns våld mot kvinnor i nära relationer relativt sett nedprioriteras.

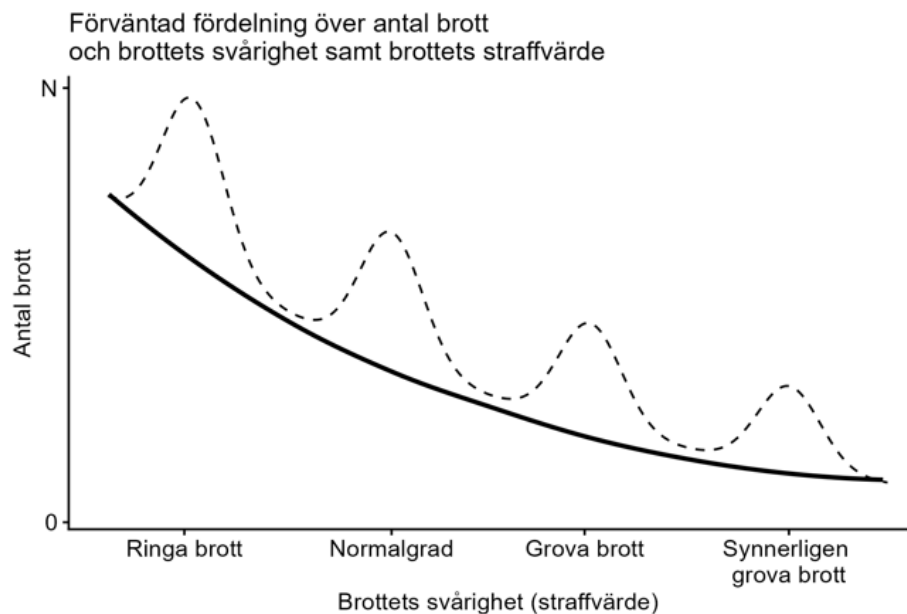
Översynen av straffskalorna

Direktiven kräver en påtaglig och nödvändig förändring av straffskalorna, då straffen idag inte anses svara mot brottets allvarsgrad. Överlappningen mellan brottsgraderna ska också begränsas eller avskaffas. Utredningen visar att antalet domar för olika brott koncentreras till den lägre delen både mellan och inom graderna (s. 1335 f.). Detta tas som intäkt för att straffvärdet är för lågt och att straffskalorna inte utnyttjas för en ”nyanserad” straffmätning. Förslaget från utredningen är att straffvärdet inom varje brottsgrad ska utgå från mitten eller övre delen av straffskalan och att försvårande omständigheter ska ges större betydelse. Att hela straffskalan kommer till användning är ett intresse som ska beaktas (s. 1355).

Det är förstås formellt möjligt att i lagen ange att domstolen ska utgå från att bedömningen av brottets straffvärde ska utgå från att det bör ligga i mitten av straffskalan. Om detta resulterar i en mer nyanserad straffmätning, som anges vara ett mål, är tveksamt. Att domstolarna nu i stor utsträckning dömer ut straff av ungefär samma svårhetsgrad kan bero på att de flesta brotten inom graden är relativt lika i allvarsgrad och inte utmärks av särskilt försvårande omständigheter. Den fördelning av domarna på straffskalan både inom brottstypen totalt och inom varje grad som presenteras i tabellerna 9.1 och 9.2 återger antagligen ganska korrekt de straffvärden som brottens svårighetsgrad ger upphov till. Hur försvårande omständigheter enligt utredningen ska spela roll för att mer än tidigare åstadkomma en nyanserad straffmätning är svårt att bedöma och framgår inte närmare.

De olika brottsgraderna ska i större utsträckning behandlas som separata brottstyper och närmast betraktas som kvalitativt olika typer av brott. På så sätt blir det möjligt att så att säga ta ett kliv i straffskalan om brottet bedöms tillhöra en grövre grad av brottet. I praktiken utgör dock de olika brottskategorierna, tillgreppsbrott, våld mot person, narkotikabrott etc., en kontinuerlig variabel. De minst allvarliga brotten är med få undantag de vanligaste och antalet faller med ökad allvarsgrad. Att åstadkomma ett hopp i straffskalan vid övergången till en annan brottsgrad kommer att leda till en distribution av straffen som inte svarar mot empirin. Så skulle till exempel vid en brytpunkt mellan ringa stöld (snatteri) och stöld vid 1 500 kr vid ett tillgrepp i varuhus för 1 600 kr betinga ett betydligt högre straff än om det tillgripna kostat 1 400 kr. På samma sätt skulle domstolen tvingas att avsevärt höja straffet vid försäljning av narkotika om en viss mängd överskrids, som utgör maxgränsen för en given brottsgrad, med några gram.

Utredningens förslag kommer att leda till en fördelning av straffen som utmärks av tydliga ”pucklar” där mitten av straffskalan för varje grad blir det vanligast värdet. De två straffmätningmodellerna framgår schematiskt av figuren.



Den föreslagna tillämpningen av straffskalorna överensstämmer knappast med den verkliga fördelningen av straffvärdet. Förslaget utgör nu ett brott mot både principen om proportionalitet och om straffvärde, två centrala principer som utredningen bygger sitt arbete på. Det kommer inte att bidra till en ”nyanserad” straffmätning, och lär heller inte vara förenligt med allmänhetens förståelse av brottets allvar.

Skärpta straff för flerbaldig brottslighet

Utredningen avvisar direktivens förslag om att de tre allvarligaste brotten i en dom ska räknas fullt ut. I stället föreslås att helheten ska beaktas vid flerbaldig brottslighet så att straffet svarar mot brottslighetens sammantagna innebörd och verkningar. Utredningens förslag är att det högsta maximistraffet får överskridas med det dubbla vid flerbaldig brottslighet. Brott mot liv och hälsa ska dock ge fullt utslag och ska också kunna leda till livstids fängelse.

Utredningen gör en beräkning av merkostnaden för Kriminalvården av förslagen om straffskärpning vid flerbaldig brottslighet. Det går inte att se hur denna beräkning genomförts. Utredningens förslag till skärpta straff vid flerbaldig brottslighet svarar dock för en tredjedel av de ökade kostnaderna för Kriminalvården av utredningens totala förslag.

Det hade varit önskvärt med en beskrivning av de typiska fall där flera brott ingår i domen och som enligt utredningens förslag ska leda till avsevärt förhöjda straff. De facto är den typiske fången en marginaliserad person med missbruksproblem som

begår ett stort antal stölder, trafikbrott och mindre narkotikabrott och som gör sig skyldig till misshandel på grund av de konflikter som är resultatet av den miljö som personen befinner sig i. I sådana fall skulle gärningspersonen redan tidigare flera gånger dömts flera gånger till fängelse och fått straffet skärpt vid återfall.

Vad gäller de särskilt allvarliga fallen av brott mot liv och hälsa infinner sig frågan hur vanligt det är med flera brott av denna typ i domen. Utredningen exemplifierar med straffskärpningar vid våldtäkt (s. 1465 och 1807). I Brås analys av samtyckslagen (Brå 2025:3), som bland annat bygger på en genomgång av 367 tingsrättsdomar, fanns, enligt utredaren, ett antal fall bland de anmälda brotten som inrymde mer än en våldtäkt. Då dessa fall, främst i nära relationer, var svåra för åklagaren att bevisa, fanns i materialet inte något fall av en dom med fler än en våldtäkt. Det kan tilläggas att av alla polisanmälda fall av misshandel eller våldtäkt endast omkring 15 till 20 procent leder till fällande dom. Skulle ett straff leda till upprättelse för brottsoffret, som utredningen antar, så är det få brottsoffer som i praktiken blir hjälpta av ökad bestraffning av gärningspersonen.

Skärpta straff för brott som har samband med kriminella nätverk

Straffen för brott som har samband med kriminella nätverk ska skärpas trots att de skärptes så sent som 2023 (prop. 2022/23:53). Utredningen avvisar en generell fördubbling av straffet som direktiven förordar men ger i sitt förslag möjligheten till en fördubbling. Straffskärpningarna beräknas dock bli avsevärda och kostnaden för detta utgör nära en femtedel av den totala av utredningens förslag.

Straffskärpningarna ska gälla för alla brott med ett straffvärde på minst två år ”som har ett visst samband med kriminella nätverk eller i övrigt utgör ett led i organiserad brottslighet” (s. 51). Problemet med förslaget är att varken kriminella nätverk eller organiserad brottslighet ges en tillfredsställande definition. Om de kriminella nätverken säger också utredningen att det är ”svårt att ge en enhetlig bild av de brott de begår” (s. 1520), att ”organisationsgraden hos många kriminella nätverk är låg” (s. 1517) och att ”många kriminella nätverk i dag är löst sammansatta” (s. 1517). I den myndighetsgemensamma bedömningen av den organiserade brottsligheten i Sverige sägs: ”Eftersom definitionen är bred utesluter den i praktiken ingen brottslighet” (Myndighetsgemensam samverkan 2023, s. 8). I en aktuell genomgång av definitionen av kriminella gäng i forskningen anges att vad som betecknas som gäng framstår som högst godtyckligt och i hög grad domineras av politikernas och myndigheters definitioner (Sausdal & Hannertz 2025, s. 23 och 33).

Vad utredningen och den politiska retoriken gör är att ge ett antal traditionella brott en mer skrämmande karaktär genom att säga att de utövas av kriminella nätverk eller

i övrigt ingår i organiserad brottslighet. Som exempel på den brottslighet som ska omfattas av straffskärpningarna säger utredningen: ”Brottsligheten kan till exempel omfatta våldsbrott, narkotikabrott, vapenbrott, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier, och annan ekonomisk brottslighet” (s. 1576). Brå har i två rapporter, byggda på intervjuer med gärningspersoner, pekat på att de grova gängrelaterade våldsbrotten tycks drivna av personliga motiv och konflikter och att de inblandade inte ser sig som del av kriminella nätverk (Brå 2019:3; 2024:7).

Det måste vara förenat med stora svårigheter att identifiera vilka brott som förtjänar straffskärpning därför att de utförs inom ramen för kriminella nätverk. En stor mängd brott har uppgraderats till organiserad brottslighet utan att det visats hur de skiljer sig straffvärdesmässigt från samma typ av brott tidigare, men där brotten nu ska kunna ges dubbla straff.

Minskad systemhotande brottslighet genom inkapacitering

Enligt direktiven ska, som nämnts, utredningen föreslå skärpta straff för att kunna öka den brottspreventiva effekten av längre inlåsning av dem som gjort sig skyldiga till brott som är vanliga i kriminella nätverk. Utredningen behandlar detta krav på skärpning som en fråga om straffvärde. Det kan dock finnas skäl till att kort ange vilka brottsförhindrande effekter som enligt forskningen kan förväntas av ökad inkapacitering.

Gällande inkapacitering som ett verktyg för att stävja återfall i systemhotande brottslighet lyfter utredningen i avsnitt 4.6.2 fram viktiga begränsningar med de antaganden som inkapaciteringseffekter bygger på. En viktig begränsning med inkapacitering, och som är central för så kallad systemhotande brottslighet, är att den brottsreducerande effekten är känslig för nyrekrytering. På individnivå kan en fängelsevistelse stävja fortsatt brottslighet, men på samhällsnivå kan brottslighet med höga nivåer av nyrekrytering reducera eventuella inkapaciteringseffekter. Tidigare analyser av inkapacitering i Sverige har därför bortsett från exempelvis grova narkotikabrott just på grund av sådana ersättningseffekter (Andersson 1991). För grov och organiserad brottslighet – som ofta kännetecknas av hög nyrekrytering – är ersättningseffekten särskilt relevant. Polismyndigheten uppskattar att det finns omkring 14 000 aktiva gängkriminella och 48 000 personer med kopplingar till kriminella nätverk, vilket antyder en stor potentiell ersättningsreserv (Polisen 2024, s. 6). Även om dessa höga siffror kan ifrågasättas, så pekar de på att viss typ av brottslighet kanske inte förhindras genom att en mindre grupp gärningspersoner spärras in på längre tider.

Vidare bör det uppmärksammas vilka typer av brott som främst förhindras vid inkapacitering samt hur omfattande effekten antas kunna vara. Forskningen visar samstämmigt att de brott som inkapacitering motverkar till största del utgörs av narkotika-, trafik- och stöldbrott, snarare än grova brott (Al Weswasi 2025). Detta belyses indirekt av utredningen *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott* (SOU 2017:61), som presenterar återfallssiffror för personer dömda för brott begångna som ett led i organiserad brottslighet åren 2000–2013. Bland dessa personer var det enbart 2 procent som inom ett år återföll i ny allvarlig brottslighet och 1 procent som dömdes på nytt för organiserad brottslighet av allvarlig karaktär. Institutionen hänvisar vidare till utkastet till lagrådsremissen *Skärpta regler för villkorlig frigivning*, där frågan om inkapaciteringseffektens möjligheter och begränsningar tas upp (Lagrådsremiss 2025).

Häktning i fler fall

Institutionen delar utredningens bedömning att häktningspresumtionen inte bör sänkas till ett år. Däremot avstyrker institutionen förslaget att utvidga presumptionsregeln till att omfatta fler brottstyper med ett högre minimistraff än 1,5 års fängelse. De brott som utredningen lyfter fram – däribland grov kvinnofridskränkning – leder i praktiken nästan alltid till häktning (utredningen konstaterar själv att åklagare och advokater framhåller att ”den misstänkte vanligtvis är häktad, i vart fall fram till dess att huvudförhandlingen i målet är avslutad, eftersom det regelmässigt föreligger särskilda häktningsskäl” (s. 1703). En utvidgning blir därmed i huvudsak symbolisk men likväl problematisk eftersom den sänder en tydlig signal om att häktning bör tillgripas i fler fall. Detta står i direkt strid med EU:s rekommendation (European Commission 2023) om häktning och häktades rättigheter, och där det framhålls att häktning ska vara en sista åtgärd. Förslaget indikerar snarare en riktning där häktning allt mer riskerar att bli utgångsläget.

Institutionen vill i sammanhanget även peka på den nordiska utvecklingen. I Norge infördes elektronisk övervakning som alternativ till häktning i augusti 2025, och den danska regeringen har nyligen föreslagit en liknande reform (Danmarks regering 2025). Detta visar att utvecklingen i våra grannländer går i riktning mot att stärka alternativ till häktning snarare än att utvidga dess tillämpning.

Förslagets konsekvenser

Som brukligt i utredningar ägnas ett kapitel åt förslagets konsekvenser. Dessa diskuteras främst som ekonomiska kostnader, som här beräknas till 17 miljarder per år – och 23 miljarder om alla de krav som direktiven angett skulle genomföras. Det

är ett avsevärt belopp. Alternativt skulle det uppskattningsvis kunna gå till minst 17 000 nya lärare eller socialsekreterare, en alternativ prioritering som också kan förväntas få brottspreventiva effekter.

Mycket kort (s. 1823 ff.) behandlar utredningen möjliga konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Helt korrekt påpekar utredningen att minskad brottslighet i stort sett inte kan förväntas av förslaget om straffskärpningar, men anger också att det nog kan det i alla fall. Det framgår dock med all tydlighet att någon positiv effekt på brottsligheten knappast kan förväntas. De 17 miljarderna som ska läggas på straffskärpningar utan någon brottsförebyggande effekt framstår då som ett ganska märkligt kriminalpolitiskt förslag.

Av de 17 miljarderna ska 16 gå till Kriminalvården. Förslaget beräknas resultera i 10 700 tillkommande intagna. Utredningen framhåller att Kriminalvården måste tillföras ett betydande ekonomiskt tillskott. Förslaget innebär, enligt utredningen, nära en fördubbling av antalet i fängelse i förhållande till antalet 2024.

En fördubbling av anstaltspopulationen ska ske efter att den redan fördubblats under de tio senaste åren. Om en sådan utbyggnad alls är praktiskt genomförbar med start den 1 januari 2028 för de nya bestämmelserna måste ifrågasättas. Redan i dag står Kriminalvården inför mycket stora problem på grund av successiva regeringars straffskärpningar. Kriminalvården annonserar efter fastigheter lämpliga för kriminalvård på den privata marknaden, förbereder trippelbeläggning i cellerna och ska skicka fångar utomlands för straffverkställighet. Beläggningen på anstalterna är 142 procent (augusti 2025).

I en aktuell avhandling, som bygger på intervjuer med 35 personer med erfarenhet av svensk kriminalvård, framkommer en bild av resultatet av den snabbt expanderande klienttillströmningen: Minskad möjlighet till rehabilitering och att bedriva en human kriminalvård, ökad otrygghet hos personalen, ökad personalomsättning och sänkta krav på vilka som anställs (Magnusson 2025). En liknande bild ges i Kriminalvårdens årsrapport 2024. Situationen beskrivs som mycket ansträngd med spänt säkerhetsläge, svårigheter att upprätthålla verksamhetens kvalitet, en påfrestande arbetsmiljö och oro över utvecklingen av platssituationen. Under det senaste decenniet har våld och hot mellan intagna och mot personal, med reservation för anmälningsbenägenhet, ökat tio gånger (Kriminalvårdens årsredovisning 2024).

Till detta kommer den symboliska och politiska bedömningen av hög fängelsebeläggning. Sverige lämnar nu i snabb takt de nordiska ländernas fängelsenivå och det låga antalet intagna som internationellt benämns och berömts som *Scandinavian exceptionalism*. Vårt land hamnar i stället i samma grupp vad

gäller antalet intagna som Turkiet, Belarus och Ryssland – länder som Sverige i andra sammanhang inte vill sammanföras med vad gäller rättsväsende och mänskliga rättigheter.

Lagrådet (2022-09-06) påpekar i ett utlåtande att graden av straffrättslig repression växer fram gradvis utan att frågan behandlas om ”var den allmänna repressionsnivån ska ligga” eller ”att man tar ett helhetsgrepp över den viktiga frågan om på vilken nivå frihetsberövandena på grund av brott ska ligga” (s. 3). Experten i utredningen Bengt Ivarsson säger i ett särskilt yttrande: ”Det stora problemet med utredningen är dock den allmänna repressionsökningen som sker utan att någon seriös analys gjorts avseende behov och effekter” (s. 1862).

Utredningen *En straffreform* är antagligen den utredning som historiskt sett föreslagit den högsta skärpningen av straffen i Sverige sedan mer än 400 år.

Straffskärpningarna har inget instrumentellt syfte utan en höjning av straffen är ett mål i sig. Förslaget analyserar inte grunden för att kraftigt höja straffvärdena för en mängd brott utan anstränger sig för att ge argument till direktivens krav på skärpningar – argument som saknar grund. De kostnader i vid mening som detta resulterar i, och som är centrala för frågan om hur Sverige vill förstå sig självt och bedömas historiskt och internationellt, lämnas helt därhän i betänkandet.

Slutsats

Kriminologiska institutionen avvisar de förslag i *En straffreform* som leder till en höjning av straffnivån.

Beredning och beslut

Remissvaret har beretts av postdoc Enes Al Weswasi, professor Olof Bäckman, professor Felipe Estrada, professor Anita Heber, doktorand Emeli Lönnqvist, professor Anders Nilsson och professor emeritus Henrik Tham och har behandlats vid institutionens högre seminarium den 18 september 2025.

Remissvaret på SOU 2025:66 En straffreform (SU FV-2356-25) beslutades den 25 september 2025 av Kriminologiska institutionens styrelse under ledning av ordförande, professor Tove Pettersson. Protokollförare var Silsa Heilborn, administrativ chef (Dnr SU-312-0002-25).

Referenser

Al Weswasi, E. (2025). *The Impact of Incarceration: Quasi-Experimental Studies on Deterrence, Incapacitation, and Reintegration*.

Andersson, J. (1991). Kriminella karriärer och påföljdsval. Projekt Metropolit. Sociologiska institutionen, Stockholm universitet.

Ask, B. (2010). Skärpta straff för våldsbrott. Presskonferens 28 januari 2010.

Balvig, F., Gunlaugsson, H., Jerre, K., Kinnunen, A. & Tham, H. (2015). The public sense of justice in Scandinavia: A study of attitudes towards punishment. *European Journal of Criminology*, 12(3), 342-361.

Batchelor, D. (2023). Talking punishment: How victim perceptions of punishment change when they communicate with offenders. *Punishment & Society*, 25(2), 519–536.

Brå (2007). *Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Delrapport 2*. Rapport 2007:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2019). *Skjutningar i kriminella miljöer. En intervjustudie*. Rapport 2019:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2024). *Ökningen av skjutvapenvåld i Sverige. En studie av skjutvapenvåldets utveckling i kriminell miljö sedan mitten av 00-talet*. Rapport 2024:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Danmarks regering (2025). Straf og forebyggelse i et trygt samfund. Hårdere straffe, mere retfærdighed, bedre forebyggelse. Tillgänglig via:
<https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2025/05/Straf-og-forebyggelse-i-et-trygt-samfund.pdf>

David, R., & Choi, S. Y. (2009). Getting even or getting equal? Retributive desires and transitional justice. *Political Psychology*, 30(2), 161-192.

European Commission (2023). Recommendation (EU) 2023/681 on procedural rights of suspects and accused persons subject to pre-trial detention and on material detention conditions. Tillgänglig via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:4661073>

Gromet, D. M., & Darley, J. M. (2006). Restoration and retribution: How including retributive components affects the acceptability of restorative justice procedures. *Social justice research*, 19(4), 395-432.

Herman, J. L. (2005). Justice from the victim's perspective. *Violence against women*, 11(5), 571-602.

Jacobsson, M., Wahlin, L., & Andersson, T. (2012). Victim– offender mediation in Sweden: Is the victim better off? *International review of victimology*, 18(3), 229-249.

Jerre, K. & Tham, H. (2010). *Svenskarnas syn på straff*. Rapport 2010:1. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Kriminalvården. (2024). *Årsredovisning 2024*, <https://www.kriminalvarden.se/globalassets/publikationer/ekonomi/kriminalvardens-arsredovisning-2024.pdf>.

Lagrådet (2022-09-06). *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, [Skärpta straff för brott i kriminella nätverk](#).

Lagrådsremiss (2025-08-29). *Skärpta regler för villkorlig frigivning*, [Lagrådsremiss Skärpta regler för villkorlig frigivning](#).

Laxminarayan, M. (2013). The effect of retributive and restorative sentencing on psychological effects of criminal proceedings. *Journal of interpersonal violence*, 28(5), 938-955.

Magnusson, I. (2025). *'What's the point of imprisoning more people if rehabilitation is no longer an option?': Reimagining Swedish penalty in an era of carceral expansion*. Unpublished Doctoral thesis, City St George's, University of London, <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/35364/>.

Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, [Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023](#).

Polisen (2024). *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige*. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, februari 2024 polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/lagesbild-over-aktiva-gangkriminella-i-sverige-.pdf/download/?v=a75b921c416fa67b3742250270360a67.

Proposition 2022/23:53. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.

Orth, U. (2003). Punishment goals of crime victims. *Law and Human Behavior*, 27(2), 173-186.

Orth, U. (2004). Does perpetrator punishment satisfy victims' feelings of revenge? *Aggressive Behavior: Official Journal of the International Society for Research on Aggression*, 30(1), 62-70.

Rytterbro, L-L., Rönneling, A. & Tham, H. (2009). *Brottsskadeersättning ur brottsofferperspektiv. En komparativ studie av Danmark och Sverige*. Rapport 2009:4. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Sausdal, D. & Hannertz, E. (2025). *Gängkriminalitet. Från gatan till sociala medier*. Stockholm: Liber.

SOU 2014:18. *Straffskalorna för allvarliga våldsbrott*.

SOU 2017:61. *Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott*.

Strang, H., Sherman, L. W., Mayo-Wilson, E., Woods, D., & Ariel, B. (2013). Restorative justice conferencing (RJC) using face-to-face meetings of offenders and victims: Effects on offender recidivism and victim satisfaction. A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1), 1-59.

Träskman, P.O. (2015). Skapas det allmänna rättsmedvetandet av att vi är medvetna eller omedvetna? *Svensk Juristtidning*.

Wood, W. R., & Suzuki, M. (2024). Getting to Accountability in Restorative Justice. *Victims & Offenders*, 19(7), 1400–1423.
<https://doi.org/10.1080/15564886.2024.2333304>

Wemmers, J. A., & Cyr, K. (2004). Victims' perspectives on restorative justice: How much involvement are victims looking for? *International Review of Victimology*, 11(2–3), 259-274.
