

REMISSYTTRANDE

2021-11-30

Dnr 0298/21

Er referens: Ju2021/03004

Remissyttrande över *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss. Flertalet av Brås synpunkter, som lämnas i yttrandet nedan, gäller behovet av ytterligare överväganden avseende två aspekter:

- förslagets träffyta
- förslagets konsekvenser.

8.5.2 Nya kvalifikationsgrunder (s. 201–208) samt 8.6 Nya straffskärpningar för att betona brottslighetens allvar (s. 219–239)

Mot bakgrund av utredningens direktiv framstår förslaget om en ny straffskärpningsbestämmelse, som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella (8.6.4), som en relevant straffrättslig åtgärd. Brå bedömer att åtgärden bör ha goda förutsättningar att träffa den problematik som presenteras i utredningens problembeskrivning. Detsamma gäller utredningens förslag om att införa kvalifikationsgrunder för grov allmänfarlig ödeläggelse (8.5.2).

Även förslaget (8.6.3) om att utvidga 29 kap. 2 § 3 brottsbalken, så att det framgår att det är försvårande om den tilltalade utnyttjat ett numerärt överläge, framstår som rimlig mot bakgrund av utredningens resonemang om att det i dag inte framgår tillräckligt tydligt att detta förhållande typiskt sett torde framkalla en utsatt situation hos brottsoffret, av den typ som anses som försvårande enligt bestämmelsens nuvarande lydelse.

10.6.2 En särskild straffskala bör införas för narkotikabrott som innefattar försäljning eller annan befattning med narkotika som är avsedd att säljas (s. 349–367) samt 10.6.4 De osjälvtändiga brottsformerna avseende innehav och annan befattning med narkotika än bruk (s. 369–374)

Brås övergripande bedömning är att utredningens förslag om att införa en särskild straffskala för försäljning av narkotika (10.6.2) är väl avvägd. Straffskärpningens avgränsning till narkotikaförsäljning bidrar till att skärpningarna inriktas mot de kriminella nätverkens vinstdrivande verksamhet. Brå anser emellertid att det finns anledning att se över förslaget om att kriminalisera de osjälvtändiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till innehav av narkotika för eget bruk (10.6.4).

Förslaget om att utöka det kriminaliserade området ska, enligt utredningen, underlätta för Polismyndigheten att ingripa mot narkotikahandel över internet. Utredningen bedömer att de nuvarande straffbestämmelserna om narkotikabrott inte utan vidare omfattar köp av narkotika som sker via internet. Brå delar utredningens bild av svårigheterna med att styrka narkotikabrott som initierats på digitala plattformar och anser att det är viktigt att narkotikastrafflagen ger de brottsbekämpande myndigheterna goda förutsättningar att

arbete mot nya sätt att distribuera narkotika. Samtidigt visar Brås studie av narkotikamarknader att en utmaning med att styrka narkotikabrott som sker på internet består i att verifiera aktörernas identitet – om mottagaren av narkotikan eller adressaten verkligen är den som erlagt beställningen online (Brå 2021:10). Det är inte ovanligt att internetköpare utnyttjar närståendes (föräldrars och andra äldre släktingars) identiteter och får narkotikan skickad till deras adresser. Detta problem kommer sannolikt att kvarstå även vid kriminalisering av försöks- och förberedelsebrott, vilket kommer ställa relativt stora krav på utredningsinsatser avseende ett i sammanhanget ringa brott.

Även om kriminaliseringen av de osjälvständiga brottsformerna främst syftar till att träffa internetköpen finns det inget i bestämmelsens utformning som hindrar att den även används i polisens arbete mot narkotikaköp på gatumarknaden. Det innebär att kriminaliseringen kan få en bredare träffyta än den som åsyftas av utredningen, utan att konsekvenserna av detta utretts eller övervägts. Om förslaget om att kriminalisera de osjälvständiga brottsformerna ändå övervägs, vill Brå särskilt understryka vikten av att se över utredningens skrivningar avseende vilka gärningar som skulle kunna omfattas av ett förberedelsebrott. Utredningen skriver:

”Ett förberedelsebrott kan t.ex. föreligga om köparen införskaffat hjälpmedel som syftar till att undgå upptäckt eller identifikation i samband med brott. Ett sådant hjälpmedel skulle till exempel kunna vara en krypterad chattfunktion eller något annat tekniskt hjälpmedel för att anonymt kunna beställa narkotika över internet.” (s. 374)

Chattappar och andra anonymiseringsåtgärder online (som WhatsApp och Messenger) används för kommunikation av stora delar av Sveriges mobil- och internetanvändare. Av skrivningarna framgår det inte vilka typer av chattfunktioner och tekniska hjälpmedel som avses. Utredningen är dock oklar avseende vad som konstituerar ett förberedelsebrott. Enbart nedladdningen eller användningen av digitala chattverktyg kan inte utgöra grund för misstanke om förberedelse till narkotikabrott. Brå efterlyser därför ett klagörande avseende gränsdragningarna mellan förberedelse och försök.

9.3.3 Straffansvaret för människoexploatering bör även omfatta exploatering i brottslig verksamhet (s. 250–260) samt 9.3.4 En särskild straffbestämmelse avseende involvering av unga i brottslig verksamhet (s. 260–270)

Brå har inget att invända mot utredningens förslag om att utvidga straffbestämmelsen avseende människoexploatering så att den även omfattar exploatering i brottslig verksamhet, samt att införa en ny straffbestämmelse avseende involvering av unga i brottslig verksamhet. Den utformning av bestämmelserna som föreslås ligger väl i linje med utredningens direktiv och problembeskrivning. Brå förordar dock att potentiella risker med förslagen övervägs ytterligare.

Utredningen framhåller att en utvidgning av människoexploateringsbrottet (för att även omfatta exploatering i brottslig verksamhet) kan innebära utredningssvårigheter. Personer som utsätts för exploatering kan av olika skäl vara ovilliga eller rädda för att berätta om sin situation, till exempel på grund av maktförhållanden i kriminella miljöer. Även när det gäller främjande av ungdomsbrottslighet menar utredningen att brottet kan vara svårupptäckt. Samma omständigheter talar för att unga som involveras i brottslighet kan ha svårt att berätta öppet om sin situation, samt att brottet av denna anledning ska betraktas som ett artbrott.

Brå delar utredningens uppfattning om att den här typen av utredningssvårigheter inte är ett tillräckligt skäl för att avstå från att tillförsäkra den som exploateras eller involveras i brottslig verksamhet ett straffrättsligt skydd. Samtidigt vill Brå understryka att det är viktigt att överväga i vilken mån de föreslagna bestämmelserna kan bidra till att öka utsattheten för unga i samband med en polisutredning. I en kontext där unga människor skjuter varandra, ibland även i samband med mindre förseelser och avsteg från sociala normer (se Brå 2019:3, Brå 2016:12), får risken för repressalier anses vara påtaglig – särskilt i och med att brotten föreslås få ett relativt högt straffvärde. Brå menar att dessa

risker inte har övervägts tillräckligt av utredningen. Det är viktigt att den fortsatta beredningen tar hänsyn till dem och även överväger vilka åtgärder som kan behövas för att försäkra att de unga som lagstiftningen är tänkt att skydda inte råkar ut för repressalier.

När det gäller den föreslagna straffbestämmelsen om främjande av ungdomsbrottslighet vill Brå också framhålla vikten av att det – i enlighet med utredningens förslag – finns en ventil för de fall där unga personer tar initiativ till att begå brott tillsammans och där det utifrån omständigheterna vore uppenbart opåkallat att dömas till ansvar för det nya brottet.

8.4 Strängare straffskalor (s. 173–200)

Utredningens direktiv och arbete är till övervägande del inriktat på brottslighet som utövas inom ramen för kriminella nätverk. Brå har inget att invända mot utredningens beskrivningar av brottstyper som är vanliga inom kriminella nätverk, men menar att det finns anledning att ifrågasätta om vikten av precision och träffsäkerhet har fått tillräckligt stort genomslag i utredningens överväganden. En effektiv straffrättslig reglering mot brott som begås inom kriminella nätverk förutsätter, vid sidan om att identifiera brottstyper som är vanliga inom kriminella nätverk, en välgrundad bedömning av hur ofta dessa brottstyper förekommer *med* respektive *utan* koppling till kriminella nätverk. Brå anser att uppgifter om fördelningen är väsentliga för att bedöma förslagets träffyta och konstaterar att ett sådant underlag saknas i utredningen.

Avsaknaden av underlag för bedömningen av träffsäkerheten gäller samtliga brottstyper för vilka utredningen föreslår skärpta straffskalor, men Brå vill särskilt lyfta fram konsekvenserna för förslagen om två brottstyper – olaga hot och rån. Utredningen föreslår att minimistraflet för olaga hot, för brott av normalgrad, lämnas oförändrat, samtidigt som minimistraflet för grovt olaga hot höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Som konsekvens föreslås att straffmaximum för olaga hot av normalgrad ska höjas från ett års fängelse till fängelse i två år. Även om större delen av överlappningen mellan straffskalorna inte kommer utnyttjas, kommer förändringen enligt utredningen ändå innebära en förhöjd straffnivå för olaga hot av normalgraden. Det innebär att straffskärpningen för grovt olaga hot, som avser att träffa gärningar kopplade till kriminella nätverk, också resulterar i straffskärpning för olaga hot. Straffet skärps således för en vanlig brottstyp, där de allra flesta brott begås utan någon koppling till kriminella nätverk.

När det gäller rån föreslås en skärpning av minimistraflet. Utredningen menar att det saknas uppgifter som visar på att rån är ett framträdande vinningsbrott inom kriminella miljöer. Rån begås snarare ofta utan koppling till kriminella nätverk. Det som istället talar för en straffskärpning är, enligt utredningen, att rånbrottet är ett så kallat strategiskt brott. Utredningen hänvisar till två rapporter från Brå (2011:21 respektive 2021:5) som visar att rån är ett av de brott som starkast indikerar en fortsatt lång eller intensiv brottskarriär för pojkar. Dessa rapporter visar dock att strategiska brott, som rån, *också* ofta begås av unga som inte fortsätter på en intensiv eller långvarig kriminell karriär. Av de unga som döms för rån i sin första lagföreläggning är gruppen som inte lagföreläggas igen lika stor som gruppen unga som därefter blir högaktiva lagöverträdare. Brås senaste rapport (2021:5) visar att detta gäller såväl för samtliga ungdomar som döms för rån i sin första lagföreläggning som för ungdomar i socialt utsatta områden som döms för rån i sin första lagföreläggning. Sammantaget innebär det att gruppen unga som lagföreläggas för ett strategiskt brott även innefattar många så kallade lågrisk-ungdomar. Det vill säga unga som kommer sluta begå brott utan någon stark reaktion från samhällets sida. Forskning har visat att för lågrisk-ungdomar kan en stark reaktion från samhällets sida till och med innebära en högre risk för fortsatt kriminalitet än en mindre stark reaktion.¹ Dessa synpunkter har också framförts i dialogen mellan Brå och utredningen.

De senaste årens ökning av antalet personrån samt hur dessa utföreläggas lyfts också fram i utredningens bedömning. Som utredningen påpekar minskade dock antalet anmälda rån

¹ Se till exempel Brås promemoria *Orsaker till brott bland unga och metoder för att motverka en kriminell utveckling*.

under 2020, en minskning som har fortsatt under 2021, enligt den tillgängliga preliminära statistiken över anmälda brott. Brå publicerar inom kort en rapport som redovisar utvecklingen av de anmälda personrånerna mot ungdomar under 2015–2019. Den redovisar bland annat uppgifter om brottens grovhet och användningen av vapen vid rån.

11.4.2 Återfall i brott ska vid straffskärpning beaktas i större utsträckning än i dag (s. 399–405) samt 12.4.2 Presumtionsregeln ska tillämpas på brott med minimistraff om ett år och sex månader (s. 422–430)

Även avseende förslagen om återfallsskärpning och ändring i presumtionsregeln för häktning vill Brå framhålla att träffytan framstår som avsevärt bredare än den problembild som utredningen anger som utgångspunkt för sina överväganden. Den föreslagna återfallsskärpningen är generell. Den kommer därför främst påverka lagförda personer som saknar kopplingar till kriminella nätverk, i och med att merparten av återfallsbrottsligheten begås utanför de kriminella nätverken. Mot bakgrund av att återfallsskärpningen, enligt utredningens konsekvensanalys, kommer att innebära stora kostnader för Kriminalvården kan det ifrågasättas om förslaget är tillräckligt välriktad för att betraktas som en effektiv åtgärd mot de brott som begås inom kriminella nätverk.

Enligt utredningen är den föreslagna ändringen av presumtionsregeln framför allt tänkt att träffa rån av normalgraden och grov misshandel. Att rån är ett brott som ofta sker utan koppling till de kriminella nätverken har redan nämnts. När det gäller grov misshandel framhåller utredningen att det saknas ett underlag som tyder på annat än att de allra flesta fall av grov misshandel sker utan någon koppling till kriminella nätverk. Det innebär att utredningens förslag inte ligger i linje med direktivet som anger att utredningen ska överväga och vid behov lämna förslag som innebär att det finns en presumtion för häktning ”när allvarliga brott, såsom rån, grov misshandel och grov utpressning, begås inom ramen för kriminella nätverk.”

14. Konsekvensanalys (s. 453–476)

Analyserna av konsekvenserna för brottsligheten är kortfattade. Utredningen konstaterar att det finns ett visst fog för att anta att flera av förslagen skulle kunna ha en avskräckande effekt samt att straffskärpningarna kan medföra att utredningarna prioriteras i högre grad av de brottsbekämpande myndigheterna.

Möjligheterna att följa upp effekten av de föreslagna straffskärpningsgrunderna, för att bedöma konsekvenserna, är emellertid begränsade. I dag saknar Brå tillförlitliga uppgifter rörande så kallade ”andra åberopade lagrum”, däribland tillämpade straffskärpningsgrunder, i de uppgifter som idag samlas in från domstolarna till kriminalstatistiken. Det beror bland annat på att sådana uppgifter sällan noteras, även om lagrummen tillämpats, samt att de inte registreras i en strukturerad och elektronisk form. Brå kan därmed inte ta fram statistik över tillämpningen av de olika straffskärpningsgrunderna. Det betyder också att straffskärpningsgrunderna inte går att följa upp vid sådan aktgranskning som ofta görs inom forskningen. Inom ramen för digitaliseringen av rättskedjan sker en utveckling av ett nytt system för rapportering av brottmålsavgörande från vilket Brå inom ett par år kommer att hämta uppgifter till kriminalstatistiken. Det nya systemet kommer att erbjuda möjligheten skicka strukturerade uppgifter om andra åberopade lagrum, men vilka lagrum som kommer att utbytas styrs dock av beslutad basinformation för utbytet. Brå har under utvecklingsarbetet efterfrågat basinformation som belyser straffskärpningsgrunder för framställning av statistik (till exempel BrB 29 kap. 2§ 7 p.), men sådan basinformation omfattas inte av det planerade utvecklingsarbetet. Dessa omständigheter medför att Brå i nuläget saknar möjligheten att följa utvecklingen.

Utredningen framhåller även att det saknas empiriskt stöd för att stränga straff skulle medföra minskad brottslighet. Brå delar utredningens uppfattning och vill därför påminna om det som anförts ovan om att stränga straff som riktas mot unga lagöverträdare med låg risk för att fortsätta en kriminell karriär till och med kan öka risken för fortsatt brottslighet

och därmed vara kontraproduktiva. I övrigt anser Brå att även andra omständigheter bör övervägas när konsekvenserna av förslagen beaktas.

En sådan gäller kriminella nätverks adaptiva förmåga. Liksom utredningen konstaterar är det troligt att centrala personer, som är verksamma i kriminella nätverk med en hög nivå av planering och organisering, aktivt förhåller sig till förändrade straffbestämmelser. Det förutsätter emellertid att risken för att dessa brott upptäcks och klaras upp upplevs som reell av personer som är kopplade till kriminella nätverk. En påtaglig risk för upptäckas och dömas till strängare straff skulle kunna resultera i att dessa avstår från att begå vissa brott. Det skulle dock även kunna medföra att de omorganiserar verksamheten för att minska riskerna för de centrala aktörerna. Brås tidigare studier av kriminella nätverk visar till exempel att skuldsatta, missbrukare och barn och unga systematiskt anlitas eller utnyttjas för att utföra de mest riskfyllda uppdragen (Brå 2016:12, Brå 2021:10, Brå 2005:11). En möjlig konsekvens av straffskärpningar för brott som utpressning är således att nätverken anpassar sig och vissa uppgifter i högre grad än tidigare åläggs anlitate personer, än de som planerar och får vinning av brotten.

En annan konsekvens som bör beaktas är att gruppen av unga vuxna som avtjänat ett fängelsestraff kommer att växa, liksom gruppen som kommer tillbringa en längre tid i fängelse. I utredningen framgår att Kriminalvården i nuläget är underdimensionerad både i förhållande till det nuvarande och det ökade behov av anstalts- och häktesplatser som förslagen kommer att medföra. Det finns en uppenbar risk att antalet unga vuxna i häkte och fängelse ökar innan Kriminalvården fått förutsättningar att utveckla de möjligheter till behandling och återanpassning till samhället som kommer att behövas. Dessa insatser är centrala för att minska de negativa, och öka eventuella positiva effekter, av ett frihetsberövande. Brå anser också att risken som framhålls i utredningens direktiv – att allt fler misstänkta, och senare lagförda, personer kommer att ha avtjänat sitt straff i häkte istället för på anstalt – är påtaglig. Det innebär att fler kommer att sakna möjlighet att ta del av återfallsförebyggande insatser. Brå vill därför framhålla att genomförandet av förslagen kommer ställa krav på att snabbt bygga ut både kapaciteten och verkställighetsinnehållet på anstalt, och att samtidigt vidta åtgärder för att främja återanpassningen till samhället bland dem som avtjänat sitt straff i häkte.

Avslutningsvis bör även kostnaderna som kan förväntas följa av förslagen beaktas. Utredningen skattar att förslagen kommer att innebära ökade kostnader med minst 600 miljoner kronor per år för Kriminalvården. Skattningen tar inte hänsyn till kostnader för utbyggnaden av antalet fängelse- och häktesplatser, och inte heller effekten av den slopade ungdomsreduktionen för 18–20-åringar. En stor del av dessa kostnader tillkommer som en konsekvens av straffskärpningar och en återfallskärpning som kommer träffa personer utan koppling till kriminella nätverk, samtidigt som utredningen framhåller att den problematik som framgår av utredningens problembildsbeskrivning till större delen inte kan lösas genom straffrättsliga åtgärder, utan måste mötas med insatser från flera olika sektorer i samhället.

Brå delar utredningens uppfattning om den begränsade effekt som breda straffrättsliga åtgärder kan förväntas få på den brottslighet som sker inom kriminella nätverk i socialt utsatta områden. Det kan därför finnas anledning att i den fortsatta beredningen överväga om ett snävare och mer träffsäkert fokus för de straffrättsliga åtgärderna kan ge ett större resursmässigt utrymme för det förebyggande arbetet gentemot unga i riskzon för att dras med i kriminella nätverk, samt för det återfallsförebyggande arbetet bland de unga som försöker lämna nätverken.

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz efter föredragning av enhetschef David Shannon. Enhetsrådet Katharina Tollin har också deltagit i beredningen.

Kristina Svartz

David Shannon