



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Jacob Thörnmo

## Politiken och principerna

Den nuvarande kriminalpolitiken och dess förhållande till principer  
för kriminalisering

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Linnea Wegerstad

Termin för examen: Period 1 VT2020

# Innehållsöversikt

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SUMMARY	I
SAMMANFATTNING	II
FÖRORD	III
FÖRKORTNINGAR	IV
1 INLEDNING	1
2 ALLMÄNT OM KRIMINALISERING	10
3 TVÅ KRIMINALPOLITISKA MODELLER	24
4 DAGENS KRIMINALPOLITIK	32
5 ANALYS OCH SLUTSATS	65
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	74

# Innehållsförteckning

<b>SUMMARY</b>	<b>I</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>II</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>III</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>IV</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte och frågeställning	2
1.3 Metod och material	3
1.3.1 Metod	3
1.3.2 Material	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Forskningsläge	7
1.6 Disposition	8
<b>2 ALLMÄNT OM KRIMINALISERING</b>	<b>10</b>
2.1 Inledning	10
2.2 Varför kriminalisering?	10
2.2.1 Skyddsintressen och skyddsobjekt	11
2.2.2 Social kontroll och allmänprevention	13
2.2.3 Moral- och normbildning	14
2.2.4 Straffrättens expressiva funktion	15
2.3 När och hur bör krimimalisering ske?	17
2.3.1 Ultima ratio – den sista utvägen	19
2.3.2 Straffskalor (och något om straffvärden)	20
2.4 Sammanfattande noteringar	23
<b>3 TVÅ KRIMINALPOLITISKA MODELLER</b>	<b>24</b>
3.1 Inledning	24
3.2 Den defensiva modellen	25
3.3 Den offensiva modellen	27
3.4 Avslutande reflektioner	29

<b>4</b>	<b>DAGENS KRIMINALPOLITIK</b>	<b>32</b>
4.1	Inledning	32
4.2	Något om kriminalpolitik som begrepp	33
4.3	2014-2017: Rödgrön regering	34
4.4	Kriminalpolitiken från september 2017	36
4.4.1	Inledning	36
4.4.2	Budgetåret 2018	37
4.4.2.1	<i>Budgetpropositionen</i>	37
4.4.2.2	<i>Allmänt om lagförslagen</i>	38
4.4.2.3	<i>Krafttag mot terrorism och hot mot rikets säkerhet</i>	41
4.4.2.4	<i>Allvarlig brottslighet mot enskilda</i>	42
4.4.2.5	<i>Lagförslagen i övrigt</i>	46
4.4.3	Budgetåret 2019	48
4.4.3.1	<i>Budgetpropositionen</i>	48
4.4.3.2	<i>Allmänt om lagförslagen</i>	48
4.4.3.3	<i>Det straffrättsliga skyddet för statliga företrädare</i>	50
4.4.3.4	<i>Lagförslagen i övrigt</i>	55
4.4.4	Budgetåret 2020	58
4.4.4.1	<i>Budgetpropositionen</i>	58
4.4.4.2	<i>Allmänt om lagförslagen</i>	59
4.4.4.3	<i>Ett utökat straffrättsligt skydd för barn</i>	61
4.4.4.4	<i>Lagförslagen i övrigt</i>	63
<b>5</b>	<b>ANALYS OCH SLUTSATS</b>	<b>65</b>
5.1	Svårigheten i att beskriva politik	65
5.2	Pågående straffrättslig expansion	65
5.3	Skärpta straffskalor	68
5.4	Politikens förhållande till principerna	70
5.5	Slutsats	72
5.6	Framtida forskning	73
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>74</b>

# Summary

When a socially relevant problem is identified by the state, the solution is often found in the sphere of criminal justice. The method is simple: more and harsher penalties are necessary. At the very least, it is easy to be led to believe so based on the public dialogue and the image presented by the media. At the same time, criminal law is governed by principles intended to uphold the restrictiveness of the system – principles which limit the violence capital of the state and the ability to intervene in citizens' lives.

In summary, the present paper examines whether the criminal law policy under the current (Swedish) government is in accordance with two of the principles of criminalization - *the principle of ultima ratio* and *the requirement of proportionality in penalty scales* - found in the legal doctrine. The study consists of examining legislation proposals during 2018, 2019 and 2020 in light of these principles.

The result of the study is that the principles of criminalization have only a limited impact on the criminal law policy. The general level of repression is, on the basis of the legislative proposals examined, increasing.

Based on the proposals examined, it is particularly questionable to what extent the *principle of ultima ratio* affects the legislative work. Only in a few of the legislative proposals is the principle noticed. In general, clarification is desirable regarding which alternative options are available to rectify the identified problem, or, if no such alternatives exist, a statement which clarifies this.

Discussions on the *proportionality requirements of the penalty scale* are more common in the proposals. However, it is not unusual for suggestions of increased penalty scales to be substantiated on diffuse grounds where, in particular, the existence of "the public's view" or other similar formulations as the basis for increased penalty scales appear to be particularly problematic.

One possible explanation for the principles' lack of impact in the criminal law policy is assumed to be that the criminal law is largely *reactive* - criminal law proposals often appear to be a reaction by the state to events that have already occurred or a presumed solution to existing problems. If it at the same time appears that society demands stricter penalties or an increase in criminalization, it is hardly surprising that the objective of the political course is to increase the level of repression – often at the expense of compliance with the principles.

# Sammanfattning

När ett problem identifieras av statsmakten som bedöms beröra samhällslivet står inte sällan lösningen att finna inom straffrättens sfär. Metoden är enkel: det måste till fler och hårdare straff. Åtminstone är det enkelt att bilda sig den uppfattningen utifrån det offentliga samtalet och den bild som presenteras i våra nyhetsmedier. Samtidigt styrs straffrätten av principer som är ämnade att upprätthålla systemets restriktivitet - att begränsa statsmaktens våldskapital och möjlighet att ingripa i medborgarnas liv.

Förevarande uppsats undersöker huruvida kriminalpolitiken under den nuvarande regeringen är i överensstämmelse med två av de principer för kriminalisering – *principen om ultima ratio* och *straffskalans proportionalitetskrav* – som återfinns i den juridiska doktrinen. Undersökningen består i att propositioner av straffrättslig relevans under budgetåren 2018, 2019 och 2020 granskas i ljuset av dessa principer.

Resultatet av studien är sammanfattningsvis att principerna för kriminalisering endast i begränsad omfattning har en genomslagskraft i den politik som bedrivs. Den generella repressionsnivån är, utifrån de granskade lagförslagen, tilltagande.

Utifrån de granskade propositionerna är det särskilt tveksamt i vilken utsträckning *principen om ultima ratio* inverkar på lagstiftningsarbetet. Endast i ett fåtal av lagförslagen uppmärksammas principen. Det hade överlag varit önskvärt med förtydliganden om vilka alternativa möjligheter som står till buds för att komma tillrätta med den identifierade problematiken, eller, om inga sådana alternativ existerar, ett klagörande av detta.

I större utsträckning förekommer diskussioner om *straffskalans proportionalitetskrav*. Det är emellertid inte ovanligt att straffskärpningar underbyggs på diffusa grunder där särskilt förekomsten av ”allmänhetens syn” eller andra, liknande formuleringar som bärande skäl till straffskärpningar framstår som särskilt problematisk.

En möjlig förklaring till principernas bristande genomslagskraft i politiken antas vara att straffrätten till stor del är *reaktiv* – straffrättsliga lagförslag synes ofta vara en reaktion från statsmakten på redan inträffade händelser eller befintliga problem. Om det samtidigt framstår som att samhället kräver skärpta straff eller en utökning av det kriminaliserade området, är det knappast uppseendeväckande att den politiska kursen inriktas på att öka repressionsnivån – ofta på bekostnad av principernas efterlevnad.

# Förord

Så är tiden kommen att sätta punkt för min tid på juristprogrammet. Fyra och ett halvt år bestående av prövningar och slitande, av glädje och missmod, av uppsluppenhet och uppgivenhet – men framför allt en tid som alltid kommer ligga mig varmt om hjärtat.

Inledningsvis vill jag rikta ett innerligt tack till min handledare, Linnea Wegerstad. Med beaktande av min säregna oförmåga att begränsa mig till en enskild frågeställning eller att sortera bland alla mina spretiga tankegångar kan jag med säkerhet säga: utan din kunskap, ditt tålamod och dina insikter hade det inte blivit någon uppsats över huvud taget.

Därefter vore det väl någon form av tjänstefel att inte sända ett särskilt tack till mina före detta kollegor på nätkurskontoret. Den här våren har varit väldigt annorlunda – inte endast på grund av en viss pandemi – och på många sätt har något saknats mig under uppsatsskrivandet. Jag har ytterst svårt att föreställa mig (ursäkta framtida arbetsgivare) att jag någonsin kommer att trivas så väl på en arbetsplats som jag gjorde under mina drygt två år på nätkurskontoret. Ett extra tack till lilla kontoret och mina kollegor på Lärarlyftet. Och ytterligare ett extra, extra tack till Björn K för din korrekturläsning och dina synpunkter, och till Björn M för att du kom till litterär undsättning.

Det största tacket vill jag emellertid rikta till Ingrid – tack för att du står vid min sida i alla tänkbara situationer och inte minst att du ständigt förgyller min tillvaro. Om jag har andra att tacka för att den här uppsatsen blev av, har jag dig att tacka för att jag över huvud taget tog mig mod att söka till juristprogrammet – något som inte alls kändes som en självklarhet tidigare. Det kan jag inte tacka dig nog för.

Ett sista tack vill jag rikta till alla nyfunna vänner och bekantskaper som tiden i Lund fört med sig. Om det är något jag kommer att minnas från mina studieår är det er.

Göteborg den 26 maj 2020

*Jacob Thörnmo*

# Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Brå	Brottsförebyggande rådet
Ds.	Departementsserien
JT	Juridisk Tidskrift
MP	Miljöpartiet de gröna
Prop.	Proposition
S	Socialdemokraterna
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning



# 1 Inledning

”Förhoppningsvis kan en samtyckeslag förändra det som brukar kallas ’våldtäktskultur’ - den ständiga rädsla kvinnor tvingas bära på om risken att bli våldtagen.”<sup>1</sup>

”Det finns en mer grov och organiserad kriminalitet bland unga och en person som är 19 eller 20 år kan vara ganska förhårdad i sin brottslighet [...] Jag kommer att gå vidare med förslaget [att avskaffa straffrabatt för ungdomar] i samma riktning som tidigare.”<sup>2</sup>

## 1.1 Bakgrund

Förevarande arbete inleds med två citat som sett till respektive ämnesområde – våldtäktskultur och organiserad kriminalitet bland unga - inte tycks ha så mycket mer gemensamt än att de båda kan sägas ingå i det övergripande temat straffrätt. Citaten har emellertid mer gemensamt än så – båda ger nämligen uttryck för en önskan om att straffrätten ska avhjälpa ett samhälleligt problem.

Det tycks på senare tid finnas en politisk tendens att samhälleliga problem har sin lösning inom straffrättens sfär. Åtminstone kan den slutsatsen dras utifrån den pågående samhällsdebatten där mer eller mindre framstående politiker, debattörer, samhällskritiker och tyckare i allmänhet inte sällan förordar nya kriminaliseringar, skärpta straff och överlag hårdare tag mot brottsförövare. Det är inte bara politikerna själva som verkar driva frågan, utan i princip samtliga riksdagspartier går i bräschen för en mer rigid kriminalpolitik.<sup>3</sup> Av allt att döma råder konsensus från allmänhetens håll – nu ska samhällsproblemen få ett slut och lösningen återfinns i ökad kriminalisering och skärpta straff.

Samtidigt finner vi ofta den motsatta uppfattningen angående straffrättens samhälleliga funktion och dess användningsområde bland straffrättsliga tänkare och verksamma praktiker. I straffrättslig doktrin är det, såvitt mig anbelangar, försvinnande få nutida författare som exempelvis förordar ett utökat kriminaliseringsområde eller som propagerar för hårdare straff. Det här gäller givetvis inte undantagslöst, men det framstår som att personer med bakgrund inom ämnet föredrar en mer restriktiv tillämpning av straffrättsliga sanktioner.

---

<sup>1</sup> Lindberg (2018).

<sup>2</sup> Svenska Dagbladet (2019).

<sup>3</sup> Baserat på riksdagspartiernas hemsidor är det endast Vänsterpartiet som inte uttryckligen fordrar en skärpt kriminalpolitik.

Vid en första anblick framstår det således som att samhällets (lagstiftarens) kriminalpolitiska ambitioner är mer långtgående än vad som vanligtvis förespråkas av personer med juridisk skolning. Den forskning som framhålls i doktrinen och som påvisar straffrättens brister och begränsningar verkar inte tillmätas samma betydelse i praktiken.

Den uppmärksamme läsaren har vid det här laget säkert lagt märke till att delar av texten innehåller påståenden som föregås av svävande uttryck ("för det tycks", "av allt att döma", "vid en första anblick"). Givetvis är det ingen slump att dessa uttryck föregår påståendena – uppsatsen fokuserar på frågan vilken kriminalpolitik som faktiskt bedrivs idag och hur denna förhåller sig till ett antal grundläggande principer för kriminalisering så som de presenteras i den juridiska doktrinen.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med förevarande uppsats är som framkommit att närmare undersöka vilken slags kriminalpolitik som är aktuell idag och om denna är förenlig med principer för kriminalisering. Rättsprinciper intar en position som kvasiregler i en rättsstat. Snarast iklär sig principerna en roll som "bör-krav" – principerna bör följas om inte goda skäl föranleder något annat.<sup>4</sup>

Principernas karaktär som "bör-krav" innebär att två frågor uppstår: (1) efterlevs principerna i kriminalpolitiken och det straffrättsliga lagstiftningsarbetet och, om inte, (2) föreligger goda skäl att så inte sker?

Att rama in en politisk inriktning är givetvis en utmaning. I syfte att fastställa vilken kriminalpolitik som bedrivs kommer utgångspunkten för arbetet att vara att närmare undersöka sentida<sup>5</sup> lagförslag av straffrättslig relevans – således lagförslag som behandlar kriminalisering (av-, om- eller ny-) och/eller behandlar frågor som straffskalor/straffvärden. Lagförslagen kommer sedermera att granskas i ljuset av principer, och då särskilt principen om *ultima ratio* och *straffskalans proportionalitetskrav*, för kriminalisering och delar av den gängse uppfattningen i den juridiska doktrinen.

Arbetet har utgått utifrån följande frågeställning:

*Hur ser den kriminalpolitik som för närvarande bedrivs ut och hur förhåller den sig till de i syftet angivna principerna för kriminalisering?*

---

<sup>4</sup> Se b.l.a. Jareborg (2001), s. 106.

<sup>5</sup> Granskningen tar sin början vid starten av budgetåret 2018, d.v.s. i september 2017.

## 1.3 Metod och material

### 1.3.1 Metod

Med anledning av uppsatsens syfte har ett flertal metoder använts under arbetets gång.

Inledningsvis kan konstateras att en stor del – särskilt kapitel två och tre – av uppsatsen bygger på information hämtad från den juridiska doktrinen. Utgångspunkten här har varit att finna svar på vilka grundläggande kriminaliseringsprinciper som finns i doktrin (kapitel två) samt förslag på hur kriminalpolitiken i dess ytterligheter<sup>6</sup> kan formuleras (kapitel tre).

Vad det *andra kapitlet* syftar till är att utgöra det straffteoretiska ramverk mot vilket den aktuella kriminalpolitiken prövas. Kriminaliseringsprinciper återfinns i många straffrättsliga framställningar varför ett urval bland dessa har behövt göras.<sup>7</sup> Det som framkommer i kapitlet är en sammanställning av de principer och utgångspunkter för kriminalisering som det, bland den undersökta doktrinen, i stort råder enighet om existerar (eller bör existera) i det straffrättsliga systemet.

Det *tredje kapitlet* består av en framställning av två kriminalpolitiska modeller hämtade från artiklar av Nils Jareborg och Herbert Packer. Även detta kapitel är tänkt att bidra till den teoretiska bakgrunden, men istället för att behandla straffrättsliga utgångspunkter så bidrar kapitlet med en teoretisk förklaringsmodell av kriminalpolitiken. De båda artiklarna uppvisar betydande likheter i sin uppbyggnad, varför artiklarna redogörs för tillsammans och det centrala innehållet i dessa presenteras tillsammans.

Sett till studiens kärnområde – det *fjärde kapitlet* – så bygger denna på att jämföra den juridiska teorins, så som den här presenteras, omsättning i den politiska praktiken. Av detta skäl har framför allt en *rättspolitisk metod* legat till grund för arbetet. För att definiera den rättspolitiska metoden har jag använt mig av Stig Strömholms artikel *Rättsvetenskap och rättspolitik* i Svensk Juristtidning (1973). Strömholms artikel är baserad på idéer från den danske rättsfilosofen Alf Ross och i artikeln presenteras begreppsparet ”insikt” och ”inställning” som på ett illustrativt sätt belyser kärnfrågan i mitt arbete. Medan insikt står för den vetenskapliga kunskapen – här rättsvetenskapen – representerar inställning istället vad Strömholm beskriver

---

<sup>6</sup> Härmed avses modellerna *defensiv* respektive *offensiv straffrättspolitik*, om vilka mer framgår i kapitel tre.

<sup>7</sup> Se avsnitt 1.3.2 för mer information om urvalet.

som ”verksamhetens yttre mål”, vilket i det här sammanhanget förstås som kriminalpolitiken.<sup>8</sup> Det är i spänningen mellan å ena sidan straffrättsliga teorier och insikter, å andra sidan politiska ambitioner och motiv, som det centrala i min undersökning äger rum.

I syfte att besvara vilken *inställning* som för närvarande råder har en empirisk studie genomförts där propositionerna utgör det insamlade faktaunderlaget (empirin) från vilket slutsatser härleds om vilken kriminalpolitik som bedrivs (teorin). Att bedriva ett arbete utifrån begreppsparet *empiri* och *teori* är vanligt förekommande inom olika samhällsvetenskapliga discipliner, där syftet är att dra generella slutsatser om verkligheten utifrån det insamlade materialet. Sandgren framhåller att rättsvetenskapen, även om en annan terminologi begagnas, i mångt och mycket är beskaffad på samma vis.<sup>9</sup>

Mer konkret innebär den *empiriska metoden* att följande frågor ställts till materialet (d.v.s. propositionerna):

1. Innebär lagförslaget en nykriminalisering eller avkriminalisering?
2. Innebär lagförslaget att det kriminaliserade området för en redan befintlig straffbestämmelse vidgas eller minskas?
3. Innebär lagförslaget att straffskalan för ett befintligt brott förändras i skärpande eller mildrande riktning?
4. Innehåller förslaget en diskussion om, hänvisning till eller beaktande av de kriminaliseringsprinciper som är i fokus i det här arbetet?

Utifrån nyssnämnda frågor har lagförslagen bedömts där de tre första frågorna antas ge svar på lagstiftarens *inställning*, d.v.s. politikens yttre mål, medan den sista ställer inställningen i relation till den rättsvetenskapliga *insikten* så som den förmedlas i kriminaliseringsprinciperna (se kapitel två).

Som metodologisk grund för min analys – såväl den löpande som den avslutande – har jag använt mig av *Handbook on Legal Methodology: From Objective to Method* skriven av Lina Kestemont.<sup>10</sup> Kestemont har i sin bok indelat studiet av rättsvetenskap i sju olika metoder vilka i olika grad lämpar sig beroende på vilken frågeställning arbetet utgår från. I mitt arbete har jag valt att använda mig av en variant av vad Kestemont benämner som *evaluative research objective*, vilket jag fritt översätter till ”den utvärderande metoden”. Metoden bygger i sin ursprungsform på att en juridisk

---

<sup>8</sup> Strömholm (1973), s. 658 ff.

<sup>9</sup> Sandgren (2015), s. 49.

<sup>10</sup> Kestemont avlade sin doktorsexamen 2016 vid KU Leuven. Hennes avhandling berörde just ”legal methodology”.

konstruktion<sup>11</sup> utvärderas i förhållande till hur väl den uppnår sin målsättning, löser ett identifierat problem eller förhåller sig till etablerade normer.<sup>12</sup> Vad som granskas i förevarande arbete är måhända inte en juridisk konstruktion i Kestemonts mening – hon synes snarast åsyfta författningar, avtal eller liknande – men metoden bör kunna tillämpas analogt med kriminalpolitiken som den konstruktion som utvärderas. Inte minst beaktat att slutprodukten av den kriminalpolitik som bedrivs får sägas bestå i en juridisk konstruktion i form av straffrättslig lagstiftning.

### 1.3.2 Material

Det material som använts är varierande, men består i huvudsak av offentligt tryck samt juridisk doktrin och kriminologisk forskning. Med offentligt tryck avses handlingar så som budgetpropositioner, propositioner, utredningar, och betänkanden, medan den juridiska doktrinen utgörs av litteratur och artiklar. Generellt kan sägas att den juridiska doktrinen särskilt tar plats i kapitel två och tre, medan den kriminologiska litteraturen uteslutande redogörs för i kapitel fyra. Även det offentliga trycket aktualiseras framför allt i kapitel fyra.

Vad gäller urvalet av de propositioner som undersöks i kapitel fyra så har samtliga propositioner under den aktuella tidsperioden gått igenom. Beaktat den mängd lagförslag som årligen presenteras har inte samtliga propositioner under varje budgetår kunnat detaljstuderas, utan för att kunna genomföra studien och få fram lagförslag av straffrättslig relevans har följande ”urvalsprinciper” tillämpats:

- 1) I flera fall är propositionens titel självförklarande (jfr *En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet* eller *Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag*).
- 2) Även om inte propositionens titel ger vid handen att lagförslaget innehåller straffrättsliga element, så har informationen under rubriken ”Propositionens huvudsakliga innehåll” granskats vilken normalt förtäljer om lagförslaget behandlar straffbestämmelser eller liknande.
- 3) För ytterligare försäkran – om varken kriterium ett eller två ger utslag – så har även innehållsförteckningen till lagförslagen granskats i syfte att hitta en rubrik av slaget ”Straff”, ”Straff och sanktioner” eller någon annan snarlik formulering.

De propositioner som genom ovannämnda urvalsprocess har identifierats innehålla straffrättsliga element har sedermera blivit föremål för granskning.

---

<sup>11</sup> Kestemont använder begreppet ”legal construct”, men ger ingen direkt definition av begreppets innebörd. Här förstås begreppet inbegripa något som tillskapats inom juridikens sfär, t.ex. en lag eller ett avtal, och som medför juridiska skyldigheter och/eller rättigheter.

<sup>12</sup> Kestemont (2018), s. 17.

Merparten av den valda doktrinen är skriven av svenska rättsvetare. I straffrättsliga sammanhang behöver Nils Jareborg inte någon närmare presentation utan får i allmänhet sägas vara en av de mest inflytelserika svenska straffrättsvetarna under sent 1900-tal fram till idag. Jareborg får således en central roll i den straffteoretiska framställningen, dels beroende på hans gedigna och omfattande beskrivningar av straffteorin, dels i egenskap av hans ställning på det straffrättsliga området.<sup>13</sup> I övrigt är litteraturen hämtad från andra aktade rättsvetare så som Claes Lernestedt, Dan Frände och Martin Borgeke för att nämna ett fåtal.

Uppsatsen innehåller en begränsad mängd litteratur av internationella författare, vilket motiveras främst med att det är den svenska kriminalpolitiken som står i fokus i arbetet och att det av detta skäl är mest väsentligt att undersöka hur den svenska litteraturen ser på frågor och problem knutna till straffrätten i allmänhet och kriminalisering i synnerhet. Inte sällan borde väl den svenska litteraturen ha internationella förebilder eller på annat vis påverkas av en mer global syn, men det är slutligen och sist den svenska doktrinen som i förekommande fall framhålls i exempelvis förarbeten och som i dessa fall ligger till grund för olika överväganden som görs däri. Ytterligare ett skäl att den svenska litteraturen ur min synvinkel befunnits tillräcklig är helt enkelt dess omfattning vad gäller straffrättsteori.

I övrigt förekommer även material i form av remissvar från olika myndigheter, information från regeringspartiernas hemsidor, ett valmanifest samt artiklar i nyhetsmedier.

## 1.4 Avgränsningar

Att inom ramen för ett examensarbete kunna beskriva den rådande kriminalpolitiken förutsätter att arbetet avgränsas. Nedan följer de avgränsningar som jag särskilt vill uppmärksamma läsaren på.

Vad angår det teoretiska underlaget som ligger till grund för arbetet, och då särskilt de tio rättsstatliga principerna för kriminalisering, så valde jag i synnerhet att fokusera på två av dessa. Anledningen till detta, förutom utrymmesmässiga skäl, är att kriminalpolitiken är särskilt intressant att granska med grund i dessa två principer – kanske just för att dessa principers efterlevnad i lagstiftningsarbetet i viss utsträckning kan debatteras. Dessutom tycks principerna, vilka här hämtas från Nils Jareborg, vara allmänt

---

<sup>13</sup> Jareborgs inflytande på svensk straffrätt har inneburit att straffteori, så som den beskrivs av andra straffrättare av rang, t.ex. Ivar Strahl, Ivar Agge och Per-Ole Träskman (återigen för att nämna ett fåtal), inte redogörs för i framställningen.

accepterade bland rättslärda och, åtminstone i teorin, grundläggande beståndsdelar i ett utvecklat rättssamhälle.

Beträffande granskningen av den föreliggande kriminalpolitiken diskuteras närmare i avsnitt 5.1 svårigheterna med att fastslå vilken kriminalpolitik som bedrivs – mängden material som förvisso kan sägas vara relevant är närmast oöverskådligt. Av praktiska skäl innehåller därför uppsatsen endast en genomgång av relevanta lagförslag.

Därtill kommer att lagförslagen inte kommer att genomgås var för sig på ett detaljerat sätt, då en sådan genomgång inte är möjlig att företa inom ramen för arbetet. Dessutom riskerar en för detaljorienterad framställning att försumma helhetsbilden av den kriminalpolitik som bedrivs.

I det sammanhanget ska påpekas att även om det är min uppfattning att samtliga relevanta lagförslag under den period som är föremål för granskning också ingår i undersökningen, så föreligger en risk att något lagförslag förbisetts vid urvalstillfället.

Slutligen ska framhållas att det endast är propositioner av straffrättslig relevans som har granskats. Härmed avses lagförslag som berör kriminalisering, straffskalor eller som på annat vis påverkar den straffrättsliga bedömningen (jfr 29 kap. BrB). Straffprocessuella lagförslag ingår således inte i granskningen, även om något enstaka sådant som hastigast omnämns i arbetet.

## 1.5 Forskningsläge

Uppsatsen berör två huvudsakliga ämnesområden – principer för kriminalisering och kriminalpolitik – där sambandet mellan dessa är föremål för undersökning. Någon liknande granskning av sentida lagförslag har mig veterligen inte företagits. Med det sagt finns det givetvis en uppsjö av forskning på ämnesområdena separat eller på beståndsdelar inom respektive ämnesområde. Nedan följer ett urval av tidigare forskning på området.

Redogörelser för kriminaliseringens bakomliggande principer och perspektiv på straffrättens roll och funktion återfinns i en stor mängd litteratur och forskning. Här ska endast ett fåtal verk – av vilka flera återfinns i uppsatsen – som behandlar straffteori nämnas: *Allmän straffrätt i vad angår brotten* (1976) av Ivar Strahl, *Allmän kriminalrätt* (2001) av Nils Jareborg, *Kriminalisering - Problem och principer* (2003) av Claes Lernestedt samt *Straffansvar* (2018) av Jack Ågren, Madeleine Leijonhufvud och Suzanne Wennberg.

När det kommer till kriminalpolitiska genomgångar och beskrivningar ska här främst två litterära verk uppmärksammas: *Kriminalpolitik. Brott och straff i Sverige sedan 1965* (2018) av Henrik Tham, som varit till nytta i förevarande arbete, samt *Svensk kriminalpolitik* (2017) av Robert Andersson och Roddy Nilsson. Forskningen bygger i båda fallen på undersökningar av den kriminalpolitiska utvecklingen i Sverige där kriminalpolitiska trender och förklaringar till dessa beskrivs.

I en debattartikel från 2017 – *Hårdare tag i valårets tecken. Ett kritiskt inlägg om den senaste tidens straffrättspolitik* – kommenterar författarna Andreas Anderberg och Dennis Martinsson kriminalpolitiken. Bland annat framhålls vikten av att proportionalitet råder vid straffskalors utformning och att en förhöjd repressionsnivå saknar stöd i det allmänna rättsmedvetandet.

Oñati Socio-Legal Series, Vol. 3, No 1 som utgavs 2013 innehåller flertalet artiklar med anknytning till principen om ultima ratio. Utgåvan berör ultima ratio ur ett europeiskt perspektiv. Bland artiklarna kan nämnas Sakari Melander, *Ultima Ratio in European Criminal Law*, som i sin text antyder att det finns flera tecken på att principen efterlevs inom EU-straffrätten; Heike Jungs, Kimmo Nuotios och Joxerramon Bengoetxeas artikel *Ultima Ratio, Is the Principle at Risk?* som framhåller att principen riskerar att åsidosättas i och med EU-straffrättens tillväxt; Rudolf Wendts artikel *The Principle of "Ultima Ratio" And/Or the Principle of Proportionality* där författaren genom en rättsfallstudie av tyska brottmål påvisar att principerna inte har ett sådant genomslag i praktiken som deras teoretiska ställning antyder.

## 1.6 Disposition

Uppsatsen består vid sidan av det inledande kapitlet av fem beståndsdelar.

I det *andra kapitlet* presenterar jag bakomliggande teorier knutna till kriminaliseringsprocessen. Här diskuteras med utgångspunkt i den juridiska doktrinen olika aspekter av kriminaliseringsprocessen som befunnits intressanta att belysa i sammanhanget. Fokus ligger framför allt på att svara på frågorna *varför*, *när* och *hur* kriminalisering ska ske. Även de två principer som granskningen i kapitel fem tar avstamp i presenteras här.

I uppsatsens *tredje kapitel* riktar jag blicken mot två olika kriminalpolitiska modeller. Modellerna är hämtade från en artikel av Nils Jareborg. Emellertid är det möjligt att Jareborg varit inspirerad av sina föregångare då bland annat Herbert Packer presenterar liknande kriminalpolitiska modeller. Jareborgs och Packers idéer återges parallellt med varandra – i viss mån affirmerar de varandra och i vissa avseenden kompletterar de varandra.



Det *fjärde kapitlet* inleds med grund i Thams redogörelse av den nuvarande regeringsperioden, vilken sträcker sig till augusti 2017. Därefter (avsnitt 4.4 och framåt) återfinns den djupare granskning av kriminalpolitiken som undertecknad företagit. Genomgången är uppdelad efter respektive budgetår (2018–2020) där budgetpropositioner inleder redogörelsen, följt av en allmän genomgång, en tematisk indelning samt ett ”annat av intresse”-avsnitt. I samband med att propositionerna framläggs sker en löpande analys av innehållet i dessa.

I uppsatsens *femte kapitel* analyseras kriminalpolitiken med utgångspunkt i de frågor som ställts till materialet (se avsnitt 1.3.1). Slutligen besvaras frågan om hur dagens kriminalpolitik förhåller sig till de i uppsatsen uppmärksammade principerna för kriminalisering.

Det kan vara lämpligt att uppmärksamma läsaren på att analyser eller egna reflektioner återfinns på spridda platser i arbetet. Här avses främst kortare instick till eller synpunkter på det presenterade materialet som antingen till följd av uppsatsens stringens bedömts passa bättre att behandla omgående eller som av andra skäl inte hör samman med den samlade och avslutande analysen.

## 2 Allmänt om kriminalisering

### 2.1 Inledning

Avsikten att inleda uppsatsen med ett kapitel om kriminalisering har sin grund i att de tre frågeställningarna *varför*, *när* och *hur* – som i någon mån är centrala för ämnet – är viktiga att ha med sig i den fortsatta framställningen.

I kapitlet kommer även frågor som rör brottets straffskala att diskuteras – då särskilt kravet på proportionalitet när det kommer till den dömdes straff. Straffskalan är förstås särskilt relevant vid rättskipningen, men hör till kriminaliseringen i så måtto att det är lagstiftaren som anger vilka ramar domstolen har att förhålla sig till vid utdömandet av straff.

### 2.2 Varför kriminalisering?

Den inledande fråga som bör ägnas uppmärksamhet åt är de syften som ligger bakom lagstiftarens beslut att straffbelägga en viss gärning. *Varför* bedöms ett visst beteende vara så pass oönskat att det motiverar en kriminalisering?

Straffrättens huvudsakliga roll i samhället kan beskrivas förhållandevis enkelt – att skydda medborgarna och annat som är av samhällelig vikt och betydelse. Det bedöms således finnas särskilda skyddsobjekt och skyddsintressen som är så pass värda att försvara att det motiverar att samhället tillfogar enskilda lidande i form av straff för det fall att någon skadar eller gör en ansats att skada ifrågavarande objekt eller intressen.<sup>14</sup> Genom kriminaliseringen pekar lagstiftaren ut vilka skyddsobjekt och skyddsintressen som behöver försvaras ur straffrättsligt hänseende.

Nyssnämnda syn på straffrätten är, även om den beskriver själva essensen med straffrättsystemet, måhända något förenklad. I det närmaste kommer därför några av kriminaliseringens grundläggande syften att presenteras – vad som ligger bakom att och på vilket sätt vissa beteenden är straffbelagda. Avsikten är att se på ett flertal aspekter som förklarar varför kriminalisering anses nödvändigt i en rättsstat samt vilken inverkan kriminalisering kan väntas få.

---

<sup>14</sup> Jareborg (2001), s. 51.

## 2.2.1 Skyddsintressen och skyddsobjekt

”Lagstiftaren kan således inte gärna deklarerat att man med en viss straffbestämmelse inte avser att skydda något över huvud taget.”<sup>15</sup>

Det synes råda konsensus kring att frågan om varför vissa gärningar kriminaliseras måste utgå från konstaterandet att det i samhället finns en mängd olika skyddsintressen och skyddsobjekt. Att samhället pekar ut dessa intressen och objekt är grundläggande för det koncept som är straffrätt och allt som är knutet till kriminalisering. Om dessa intressen och objekt inte uppfattas som skyddsvärda finns det heller inget värde i eller mening med att bestraffa kränkande eller skadande gärningar.<sup>16</sup>

Om vi accepterar det nyssnämnda uppstår frågan *vilka* intressen och objekt som finns vars betydelse är så ansevärd att skyddsintresset motiverar en kriminalisering. Claes Lernestedt framhåller att en stor del av den kritik som framförs mot användningen av kriminalisering har sin grund i just urvalet av vad som är skyddsvärt.<sup>17</sup> Kanske beror det på att det inte finns något givet svar på frågan om vilka värden eller intressen som bör skyddas under kriminaliseringens försorg.

På något vis måste dessa intressen emellertid tydliggöras och i det följande presenteras några olika straffrättsares tankegångar kring hur dessa skyddsvärda intressen bestäms. Genom att närmare granska ett urval av olika rättslärdas syn på vad som är straffrättsligt skyddsvärt, så blir det påtagligt att det inte finns något enhetligt svar på frågan.

För att identifiera det skyddsvärda i samhället använder Dan Frände<sup>18</sup> termen ”värdebärande objekt” och menar att dessa kan vara såväl konkreta (människor, djur och föremål) som abstrakta (sakförhållanden, relationer, utvecklingslinjer m.m.) objekt. För att tillskriva ett objekt ett skyddsvärde menar Frände vidare att det krävs riktlinjer eller värderingsnormer och i straffrättsliga sammanhang hämtas dessa normer i sin tur från rådande rättsprinciper. Frände är av åsikten att det i ett demokratiskt samhälle endast är värden som på ett eller annat sätt tillförsäkrar den enskildes frihet eller gynnar den enskildes frihetssfär som kan vara acceptabla värden att skydda – annorlunda uttryckt värden som främjar den enskildes rätt till självförverkligande och självbestämmanderätt.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Frände (2012), s. 19.

<sup>16</sup> Jareborg (2001), s. 51; Jareborg (2002), s. 93.

<sup>17</sup> Lernestedt (2003), s. 127.

<sup>18</sup> Dan Frände är professor i straff- och processrätt vid Helsingfors universitet.

<sup>19</sup> Frände (2012), s. 19.

Nils Jareborg ansluter sig i stort till Frändes uppfattning men framhåller även att det, vid sidan av vad han benämner som ”uppenbara värden”, kan råda stor meningsskiljaktighet kring vad som är ett skyddsvärt intresse. Till uppenbara värden knyter Jareborg rätten till liv, frihet, ära, hälsa, egendom m.m. och pekar på att 2 kap. regeringsformen är en anvisning om vad som anses vara skyddsvärt i just vårt samhälle.<sup>20</sup> Jareborg närmar sig inte vilka värden han anser kan vara föremål för diskussion, men det går att föreställa sig att vissa skyddsvärden tillkommer över tid, medan andra skyddsvärden försvinner.<sup>21</sup>

Jack Ågren, Madeleine Leijonhufvud och Suzanne Wennberg antar en något mer konkret position i nämnda avseende. Författarna anger att skyddsintresset tydliggörs i lagstiftningens förarbete. Genom förarbetet går det att få en föreställning om vilket intresse eller objekt som kriminaliseringen syftar till att skydda.<sup>22</sup>

Det finns således flera olika sätt att bestämma vad som är skyddsvärt i samhället och mer specifikt vad som behöver skyddas genom kriminalisering. Och sannolikt hör dessa s.k. källor för skyddsintressen ihop. Vad som anges som skyddsintresse i lagens förarbete kan givetvis vara hämtat från idéer om grundläggande mänskliga rättigheter. Rättsprinciperna som Frände hänvisar till menar han ska skydda grundläggande demokratiska värden som försäkras individer frihet och självbestämmande. Vad som är en mänsklig rättighet bestäms utifrån en antagen samsyn på vissa grundläggande värderingar som är nödvändiga för ett drägligt samhällsliv osv. Alla dessa rättigheter eller värden som många är eniga om bör skyddas får förstås konstruerade utifrån en tankegång om att samhällslivet skulle bli avsevärt sämre om vi inte värnade om dem.

Ofta borde det inte vara några svårigheter att fastslå vilket skyddsintresse eller -objekt som en viss kriminalisering ämnar försvara eller att för den delen motivera varför just det intresset är så relevant att värna om att vi accepterar tillfogande av lidande i form av straff. Det vore minst sagt kontroversiellt att till exempel inte anse rätten till liv, sexuell integritet eller liknande vara ett skyddsintresse.

Avslutningsvis bör förtydligas, om det inte redan har framgått, att skyddsintressen helt och hållet är normativt bestämda. Det finns förstås inget naturvetenskapligt sätt att fastslå vilka intressen som är skyddsvärda.

---

<sup>20</sup> Jareborg (2001), s. 51.

<sup>21</sup> Exempel på det förra kan vara förbudet mot barnaga som infördes 1979, där barns intresse av att i uppfostringssyfte inte utsättas för fysiskt våld ansågs skyddsvärt. Ett exempel på det senare skulle kunna vara hädelsebrottens avskaffande, där intresset av att skydda gud, guds företrädare eller annat som allmänt betraktades som heligt inte längre motiverar en kriminalisering.

<sup>22</sup> Ågren et. al. (2018), s. 179.

## 2.2.2 Social kontroll och allmänprevention

Det kanske tydligaste syftet med att kriminalisera en särskild gärning är att kriminaliseringen är en metod för staten att utöva social kontroll över sina medborgare. Med social kontroll avses statens olika åtgärder för att påbjuda eller förbjuda visst beteende där kriminalisering tillhör den senare av kategorierna. Jareborg uttrycker saken som att staten genom kriminalisering utövar ”formell social kontroll genom straffhot”.<sup>23</sup> Den sociala kontrollen ska verka dels förebyggande i så måtto att oönskade handlingar i möjligaste mån inte ska förekomma (prevention), dels tillgripa sanktioner om (när) det oönskade ändå inträffar (reaktion).<sup>24</sup>

I sammanhanget är det viktigt att hålla i åtanke att det finns ett antagande om att en straffrättslig sanktion är det mest ingripande staten kan göra mot enskilda medborgare. Således måste utgångspunkten vara att kriminalisering är det sista staten tillgriper, *ultima ratio*, för att komma till rätta med oönskat beteende – om andra mindre ingripande åtgärder bedöms vara minst lika effektiva ska dessa alternativa åtgärder användas i första hand.<sup>25</sup>

Tätt förbundet med, eller kanske en del av, den sociala kontrollen återfinns den allmänpreventiva effekten av straffstadganden. Att kriminalisera ett oönskat beteende och därmed knyta en straffrättslig sanktion till detsamma görs under premissen att straffhotet ska avskräcka människor från att överträda straffbudet – även om det går att ifrågasätta hur pass avskräckande straffhot egentligen är och i vilken utsträckning det avhåller presumtiva gärningspersoner från att begå brott.<sup>26</sup>

Lernestedt framhåller allmänpreventionen som straffrättens övergripande syfte och pekar på att allmänpreventiva tankegångar självklart måste vara en del av kriminaliseringen.<sup>27</sup> Det är i mitt tycke svårt att argumentera för en annan ordning. Givetvis finns det inget egenvärde för staten att straffa sina medborgare – bestraffning leder ju till ytterligare lidande och skada – utan den effekt som eftersträvas vid en kriminalisering har istället att göra med en strävan efter att undvika att något lidande eller någon skada alls ska ske. Således går det inte att bortse från att en allmänpreventiv målsättning med kriminaliseringen måste vara närvarande.

---

<sup>23</sup> Jareborg (2001), s. 46.

<sup>24</sup> Flyghed (2000).

<sup>25</sup> Jareborg (2001), s. 46. Jareborg själv framhåller emellertid att det är tveksamt huruvida principen verkligen efterlevs då kriminalisering i praktiken av kostnadseffektivitetsskäl ofta tillgrips i första hand, s. 49.

<sup>26</sup> Jareborg (2001), s. 47.

<sup>27</sup> Lernestedt (2003), s. 117.

En allmänpreventiv tankegång råder alltså när en viss gärning kriminaliseras likväl som när ett visst straffbuds utformning preciseras i lagtext. Lagstiftaren beskriver i ord ett visst beteende som medborgarna förväntas avhålla sig från. Men går det att peka på att det allmänpreventiva syftet får genomslag hos befolkningen?

Jareborg ställer sig tveksam till en renodlad allmänpreventiv effekt – att straffbudet i sig får allmänheten att avstå från oönskat beteende – utan pekar på en rad omständigheter som riskerar att underminera det allmänpreventiva syftet: låg upptäcktsrisk för ifrågavarande brott, okunskap kring den rättsliga regleringen samt begränsade resurser hos de myndigheter som har att tillse att förhindra eller lagföra brottsligheten.<sup>28</sup> Att mäta en kriminaliserings allmänpreventiva effekt svåriggörs vidare av att det inte går att dra någon skiljelinje mellan den effekt som straffbudet har i relation till andra avskräckningseffekter så som själva lagföringen eller hotet om straffverkställighet. Även risken för socialt ogillande från sina medmänniskor bör ha en avskräckande effekt.<sup>29</sup>

Slutligen är det antagligen så att majoriteten inte skulle ha företagit de straffbelagda gärningarna oavhängigt av kriminaliseringen, av det enkla skälet att flera av dessa gärningar inte resonerar väl med individens upplevda känsla av rätt och fel. Kort sagt får de flesta förutsättas avstå från klandervärt beteende av sociala och psykologiska faktorer, inte för att beteendet är kriminaliserat.<sup>30</sup>

### **2.2.3 Moral- och normbildning**

Förra styckets avslutning leder uppsatsen in på nästa ämne som ska beröras i sammanhanget – nämligen kriminaliseringens moral- och normbildande verkan. Ofta borde det väl vara så att en viss rådande moraluppfattning i samhället leder till att ett visst beteende kriminaliseras (eller avkriminaliseras). I vissa fall är det emellertid svårt att uttala sig om moraliska värderingar påverkat lagstiftningen, eller om lagstiftningen har inneburit att vissa moraliska värderingar integrerats i samhället. Det framstår således inte i alla lägen vad som kom först – moralen eller lagen?

Vad förevarande arbete kommer att fokusera på och vad som främst är intressant i sammanhanget är det andra av de två alternativen – när lagstiftning verkar moral- och normbildande i samhället.

---

<sup>28</sup> Jareborg (2001), s. 47.

<sup>29</sup> Ibid., s. 48.

<sup>30</sup> Ibid., s. 47.

Jareborg pekar på att kriminaliseringar i regel får en särskild inverkan på människors handlingsätt. Han framhåller att en internalisering av vilka beteenden som av samhället ses som oönskade eller förkastliga har en ansevärd betydelse för individens handlingsätt. Att just vissa beteenden internaliseras, eller förefaller naturliga att vidta eller avstå från, menar Jareborg är centralt för att människor ska handla på ett socialt önskvärdt sätt. Det borde sällan vara så att den som står i begrepp att utföra en viss kriminaliserad handling funderar över de juridiska konsekvenserna av agerandet – kanske överväger personen inga konsekvenser överhuvudtaget. En nyckel för att undvika oönskat beteende är således att lagstiftningen inpräglar en viss moralisk eller normativ standard hos medborgarna som avhåller dessa från, eller uppmuntrar till, ett visst handlingsätt.<sup>31</sup>

Ett moral- eller normbildande syfte kan således sägas inbegripas i en kriminalisering. Jareborg poängterar emellertid att den moralbildande effekten inte ska ses som ett fristående syfte. Snarare måste eventuell moralbildning ses som en bieffekt av kriminaliseringen. Resonemanget grundar Jareborg i att om statsmakten vill ingjuta en viss moral eller ett visst handlingsätt hos medborgarna så är inte en kriminalisering den mest effektiva metoden.<sup>32</sup>

## 2.2.4 Straffrättens expressiva funktion

En kriminalisering innebär som nämnt att statsmakten utpekar ett förkastligt beteende. Vid sidan av de rent rättsliga konsekvenserna som uppstår i samband med kriminaliseringen är det av vikt att belysa den symbolfunktion som ett straffstadgande medför. Jareborg benämner statens utpekande av en gärning som socialt klandervärd för *straffrättens expressiva funktion*.<sup>33</sup>

Den straffrättsliga symbolfunktionen verkar inte endast avskräckande genom att yttra ett straffhot mot den som väljer att överträda lagen, utan uttrycker mot allmänheten inte bara att en viss gärning anses förkastlig, men också i vilken utsträckning en gärningsperson förtjänar att klandras beroende på vilket straffbud som överträds (genom differentierade straffskalor).<sup>34</sup>

Att kriminalisering är ouplösligt förbundet med något slags symbolvärde är i min uppfattning svårt att argumentera mot. Det är ofrånkomligen så att lagstiftarens manifestation av ogillande av ett visst beteende i vart fall indirekt innebär att straffrättens expressiva funktion aktualiseras. Straffbudet blir en symbol för vad som inte är accepterat av statsmakten.

---

<sup>31</sup> Jareborg (2001), s. 47. Se även Lernestedt (2003), s. 117.

<sup>32</sup> Jareborg (2001), s. 47 ff.

<sup>33</sup> Ibid., s. 48.

<sup>34</sup> Lernestedt (2003), s. 120.

Det finns emellertid utrymme att ifrågasätta kriminaliseringar där symbolfunktionen representerar den huvudsakliga, och ibland kanske enda, anledningen till att en kriminalisering överhuvudtaget genomförs.

Ifrågavarande typ av kriminalisering går under epitetet *symbolisk lagstiftning* som, även om begreppet inte har en vedertagen definition, i princip innebär att andra faktorer än rent juridiskt motiverade ligger bakom införandet. Petter Asp och Magnus Ulväng framhåller i sammanhanget lagstiftning som exempelvis ger sken av att öka effektiviteten (t.ex. fler fällande domar), men som egentligen bara tillkommit för att visa politisk handlingskraft eller stilla oron hos en missnöjd befolkning. Lagstiftning blir i dessa sammanhang ett uttryck för politiska överväganden, medan det är tveksamt om de utlovade effekterna verkligen kommer att realiseras.<sup>35</sup>

Det är således viktigt att inte förväxla straffrättens symbolfunktion från symbolisk lagstiftning. Medan det förra syftar på en måhända önskvärd och närmast accessorisk effekt av kriminalisering, syftar det senare på något som är negativt laddat och som ifrågasätter bevekelsegrunderna till dess tillkomst och existens. Skillnaden är måhända inte helt självklar, men följande exempel belyser förhoppningsvis begreppens olika innebörd:

Brottet X är vanligt förekommande i en viss stat och landets lagstiftande organ inför en ny straffbestämmelse som påstås leda till minskad brottslighet. Om brottsligheten därefter minskar till följd av att straffbestämmelsen ger uttryck för statsmaktens ogillande är det här ett uttryck för *straffrättens symbolfunktion*.

Brottet Y är vanligt förekommande i en viss stat och landets lagstiftande organ inför en ny straffbestämmelse som påstås leda till minskad brottslighet. Det lagstiftande organet förväntar sig emellertid inte att brottsligheten ska avta till följd av straffbestämmelsen, men vill av andra skäl demonstrera för allmänheten att åtgärder vidtas mot brottsligheten. Om lagstiftningen, som här, förväntas vara ineffektiv är det istället tal om *symbolisk lagstiftning*.

Som Jareborg uttrycker saken är statsmaktens önskan om att ”göra en markering” mot ett visst beteende i vad som kan likna ett pedagogiskt syfte aldrig ensamt en hållbar grund som motiverar kriminalisering.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Asp & Ulväng (2013), s. 56.

<sup>36</sup> Jareborg (2001), s. 55.



## 2.3 När och hur bör kriminalisering ske?

Det föregående avsnittet tog sikte på frågan om *varför* kriminalisering är ett nödvändigt samhälleligt inslag för att upprätthålla ett fungerande statskick. Min utgångspunkt är att det är svårt att föreställa sig ett samhälle utan lagar och regler, likväl som ett samhälle där invånarna undslipper konsekvenser för olika handlingar som skadar statliga eller medborgarnas intressen. Det finns absolut fog för en diskussion om i vilken utsträckning en stat kan bestraffa sina medborgare för lagöverträdelser, men att så behöver ske i viss omfattning får anses vara en förutsättning för att upprätthålla ordning, säkerhet och trygghet hos invånarna. Eller som Jareborg uttrycker saken så ”har ingen modern stat vågat sig på att avstå från ett straffrättsystem”.<sup>37</sup>

Att besvara varför ett straffsystem behövs borde i många avseenden vara enklare än att ange på vilket sätt kriminalisering bör ske. Jareborg har ställt upp tio rättsstatliga principer för kriminalisering som han menar behöver tillgodoses för att straffbelägga ett visst beteende.<sup>38</sup>

1. Brott förutsätter att gärningen typiskt sett kränker eller hotar ett rättsligt erkänt intresse eller värde, som är möjligt att konkretisera och som ytterst kan föras tillbaka på individers intressen och värderingar.
2. Kriminalisering får inte avse enskilda fall eller personer, utan den måste vara generell, d.v.s. avse brottstyper.
3. *Bestraffning är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion; kriminalisering bör därför tillgripas endast i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna.*
4. Ett brott består i enstaka onda eller kränkande gärningar; straffrätten riktar sig direkt mot handlingar och underlåtenheter, endast indirekt riktar den sig mot gärningsmannen.
5. Brott förutsätter att gärningsmannen kan anses vara moraliskt ansvarig för gärningen; straffrättsligt ansvar får inte åläggas om gärningsmannen saknade ansvarsförmåga eller om han handlade utan uppsåt eller oaktsamhet eller om han på annan grund måste anses vara ursäktad.
6. Brottstyperna måste vara definierade i lag (generell normgivning, tillgänglig för allmänheten).
7. Brottstyperna måste vara begripligt och bestämt definierade.

---

<sup>37</sup> Jareborg (2001), s. 50.

<sup>38</sup> Tiopunktlistan kan betraktas som slutprodukten av det resonemang som Jareborg för om kriminaliseringens syfte, hur en kriminalisering bör ske samt när det är aktuellt att tillgripa straffrättsliga medel, se Jareborg (2001), s. 45–63.

8. Kriminalisering får inte ske retroaktivt till gärningsmannens nackdel.

9. *Kriminaliseringen bör genom straffskalans utformning återspegla också måttet av förkastlighet hos brottstypen.*

10. Repressionsnivån, d.v.s. straffhotet sådant det kommer till uttryck i påföljdspraxis, bör inte vara strängare än vad som är nödvändigt för att hålla brottsligheten på en tolerabel nivå.”<sup>39</sup>

Uppräkningen går utöver frågan om *hur* och *när* kriminalisering ska ske – t.ex. handlar flera av punkterna snarare om *varför* – och framställningen kommer endast att fokusera på punkterna tre och nio. Den tredje punkten uttrycker den redan omnämnda principen *ultima ratio* vars faktiska genomslagskraft i lagstiftningen går att ifrågasätta. Punkten nio berör frågan om straffskalor och kravet på att denna är proportionerlig sett till brottets allvar – något som är särskilt intressant att granska sett till att flera röster propagerat för att just straffskalorna bör höjas.

Det är även på sin plats att poängtera att principer uppställda i doktrin inte medför att lagstiftaren har någon lagstadgad skyldighet att efterleva dessa, förstås under förutsättning att en särskild princip inte är stadfäst i grundlag eller lag (jfr retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § RF). Företrädesvis får en rättslig princip genomslag i dessa sammanhang först när den stadfästs i lag.<sup>40</sup>

Samtidigt kommer åtskilliga principer till uttryck i flera förarbeten<sup>41</sup>, vilket förstås inte heller innebär att lagstiftaren är förpliktigad att efterleva principerna, men där det åtminstone bör föreligga goda skäl för att underlåta att ta hänsyn till principerna. I utredningen *Ett reformerat åklagarväsende: betänkande D. A* uppställs därtill en punktlista innehållandes fem kriterier för kriminalisering som, enligt utredningen, borde vara uppfyllda för att kriminalisering ska vara aktuellt.<sup>42</sup>

- ”1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.”

<sup>39</sup> Jareborg (2001), s. 63 f. Min kursivering.

<sup>40</sup> Jareborg (2005), s 522 f.

<sup>41</sup> SOU 1992:61 *Ett reformerat åklagarväsende: betänkande D. A*; SOU 2013:38 *Vad bör straffas, Del 2*.

<sup>42</sup> SOU 1992:61, s. 111. Det bör även framhållas att kriterierna även återges i SOU 2013:38, se s. 441 f.

### 2.3.1 Ultima ratio – den sista utvägen

Det synes råda konsensus bland flera straffrättsliga tänkare att kriminalisering endast är något statsmakten ska tillgripa i sista hand.<sup>43</sup> Principen uppställer således ett krav på att andra alternativ ska vara uttömda och berör således frågan *när* kriminalisering bör (ska) ske.

Utgångspunkten är att det blir aktuellt att straffbelägga en gärning först när andra metoder visat sig vara ineffektiva eller åtminstone inte så effektiva som fordras. Lernestedt anför två skäl till varför principen är beaktansvärd; dels innebär kriminaliseringen en inskränkning av individens valfrihet, dels uppställs ett straffhot som innebär skada för individen för det fall hotet realiserar. Dessa två aspekter menar Lernestedt utgör skäl för lagstiftaren att använda kriminalisering i så begränsad utsträckning som möjligt.<sup>44</sup>

Jareborg framhåller särskilt att bestraffning är ”en kraftig och primitiv samhällsreaktion” och att ”det [straff] är improduktivt [...] Istället ger det upphov till ytterligare personligt obehag och förluster”. Att bestraffa gärningspersonen har ingen reparativ funktion utan handlar istället om att tillfoga ytterligare lidande, ett repressivt syfte.<sup>45</sup>

Det bör noteras att Jareborg i sammanhanget särskilt uttalar sig om just bestraffningen av den skyldige som repressivt. När en viss företeelse kriminaliseras knyts emellertid per automatik ett straff till överträdelser av straffbudet. Även om straff naturligtvis inte realiserar vid samtliga överträdelser av straffbudet (många brott förblir givetvis oupptäckta), så är utgångspunkten att den som gör sig skyldig till en kriminaliserad gärning i princip också ska straffas i enlighet med straffbudet (straffhot). Egentligen hade det kanske varit mer precist att uttrycka det som ”en *potentiellt* kraftig och primitiv samhällsreaktion” på själva kriminaliseringsstadiet.

Att det principiellt råder ett förbud mot att kriminalisera i situationer då det inte är nödvändigt förtäljer förstås inte särskilt mycket om hur väl principen hörsammars av lagstiftaren. Huruvida principen efterlevs eller inte kan måhända knytas till Jareborgs indelning mellan *defensiv* och *offensiv straffrättspolitik*<sup>46</sup>, vilket jag återkommer till i kapitel tre.

---

<sup>43</sup> Se bland annat Jareborg (2001) s. 46; Lernestedt (2003), s. 15 f och 102 ff; Berglund (2007) s. 49. I den internationella doktrinen kan nämnas Wendt (2013), Tuori (2013) och Melander (2013).

<sup>44</sup> Lernestedt (2003), s. 15 f.

<sup>45</sup> Jareborg (2001), s. 46 f.

<sup>46</sup> Min översättning. Jareborg använder begreppen *offensive and defensive criminal law policy*.

## 2.3.2 Straffskalor (och något om straffvärden)

När ett oönskat beteende identifieras och lösningen för att motverka detta återfinns i att kriminalisera beteendet ger lagstiftaren endast uttryck åt *att* en viss gärning ska vara straffbelagd. Om kriminaliseringen kunde indelas i beståndsdelar hade förmodligen nästa steg efter utpekandet av det förkastliga beteendet varit att bestämma *hur* förkastligt beteendet anses vara. Den rollen iklär sig straffbudets straffskala.

Jareborg och Zila framhåller att det är grundläggande för bestämmandet av straffskalan att denna står i paritet till brottstypens förkastlighet (det abstrakta straffvärdet). Den här tankegången inverkar dels på förekomsten av individuella straffskalor för olika brottstyper, dels vid fastställandet av en enskilds straffskalans omfång.<sup>47</sup>

Straffskalans funktion, vid sidan av att ge rättskiparen en ram att förhålla sig till vid påföljdsbestämningen, är således att den ska ge uttryck för lagstiftarens uppfattning av brottstypens generella förkastlighet.<sup>48</sup> Borgeke och Heidenborg framhåller emellertid att andra aspekter än brottstypens uppfattade förkastlighet inverkar på straffskalans utformning. Däribland pekar författarna på att lagstiftaren vid en viss straffskalans bestämning kan ha övervägt att en viss strafflatitud får som följd att vissa processuella handlingsmöjligheter tillkommer (möjlighet att anhålla och häkta misstänkta). Hänsyn kan vid bestämmandet av straffskalan också ha tagits till att brottets straffmaximum blir avgörande för vilken preskriptionstid som gäller för brottstypen ifråga.<sup>49</sup>

Genom att straffskalan för en viss brottstyp i förhållande till en annan är högre tydliggör att lagstiftaren anser den förra brottstypen vara mer klandervärd än den senare. Åtminstone bör det i teorin gå till på så vis. Jareborg och Zila påpekar dock att straffbuden tillkommit under en lång tidsperiod (sedan brottsbalkens införande på 1960-talet) och att det av detta skäl är tveksamt om en värderingsmässig överensstämmelse mellan straffskalorna råder.<sup>50</sup>

Hittills framgår egentligen inte mer än att brottets straffskala ska återspegla det mått av förkastlighet en viss brottstyp på ett generellt plan är förknippat med, vilket förstås är väldigt abstrakt och i sig själv intetsägande. För att bättre förstå straffskalans bestämning behöver istället utredas hur straffvärd

---

<sup>47</sup> Jareborg & Zila (2010), s. 16.

<sup>48</sup> SOU 2012:34 *Nya påföljder*, s. 253.

<sup>49</sup> Borgeke & Heidenborg (2016), s. 159 f.

<sup>50</sup> Jareborg & Zila (2010), s. 16f. Straffnivåutredningen (SOU 2008:85) framhöll till exempel att våldsbrotten är straffvärdemässigt undervärderade i förhållande till förmögenhetsbrotten, se s. 249 f.

brottstypen anses vara på ett generellt plan. Här bör poängteras att även diskussionen om straffvärde omfattar abstrakta inslag – inte minst då den i stor utsträckning hänför sig till diskussionen om samhälleliga skyddsintressen och skyddsobjekt.<sup>51</sup> Det är dock min uppfattning att förståelsen för straffskalor konkretiseras i någon mån dessa knyts till en brottstyps straffvärde.

En brottstyps straffvärde är beroende av ett flertal faktorer. Inledningsvis bestäms straffvärdet för en viss brottstyp av vilket skyddsintresse straffbudet har att värna om.<sup>52</sup> Här behöver således de olika skyddsintressena rangordnas sinsemellan – något som naturligtvis innebär att en normativ prägel omgärdar skyddsintressenas inbördes hierarki. Genom att överblicka straffskalorna för brottsbalkens olika brott går det att utröna att bland annat brott mot liv och mot rikets säkerhet eller ordning regelmässigt värderas högt i straffvärdeshänseende.

Det är inte endast relevant att utreda vilket skyddsintresse som kriminaliseringen ämnar att skydda – det är även viktigt att klarlägga hur nära skyddsintresset brottstypen står. Jareborg presenterar följande fyra typsituationer för att sätta brottstypen (Jareborg använder begreppet gärningstyp) i relation till skyddsintresset:

- ”1. [Gärningstypen] innefattar en direkt kränkning av skyddsintresset (t.ex. att döda en person);
2. [Gärningstypen] innefattar en fara för en sådan kränkning (t.ex. att utsätta en person för livsfara);
3. [Gärningstypen] eljest innefattar en risk för en sådan kränkning (t.ex. att köra på fel sida vägen före en kurva); eller
4. [Gärningstypen] under vissa omständigheter kan bidra till att skyddsintresset kränks (t.ex. att inneha att skjutvapen).”

Det är Jareborgs uppfattning att ju längre från skyddsintresset en viss gärning står, desto mindre skäl finns att överhuvudtaget belägga gärningen med straff. Samma resonemang får även bäring på straffskalans utformande – en gärning som placeras nära skyddsintresset bör som utgångspunkt vara mer straffvärd och vice versa.<sup>53</sup>

Något som Jareborg förvisso inte belyser men som undertecknad anser borde tillmätas betydelse vid straffvärdesbedömningen – och således även vid utformningen av straffskalan – är huruvida brottstypen till sitt slag normalt är

---

<sup>51</sup> Se avsnitt 2.2.1.

<sup>52</sup> Jareborg (2001), s. 54.

<sup>53</sup> Ibid.

lätt- eller svårupptäckt. Om ett visst brott i normalfallet sällan kommer till statsmaktens kännedom innebär det att det utpekade skyddsintresset är utsatt för en särskilt hög risk att kränkas eller skadas. Huruvida den minskade risken för att bli upptäckt för en viss brottstyp innebär att gärningen i sig själv är mer klandervärd är måhända inte självklart, men att tillämpa en förhöjd straffskala på ifrågavarande brott bör åtminstone kunna motiveras ur allmänpreventiv ståndpunkt.

Som redan angivit måste bestämmandet av en brottstyps abstrakta straffvärde, d.v.s. straffskalan, alltid ha sin utgångspunkt i normativa överväganden och vilka värderingar som är rådande i samhället. Hur ett brott straffvärdemässigt värderas och på vilket sätt det kommer till uttryck genom straffskalans utformning är följaktligen föremål för samhällsutvecklingen och lagstiftarens syn på olika brottstypers förkastlighet. Det är således inget uppseendeväckande i att straffskalorna i förhållande till varandra fluktuerar över tid. Till sist handlar det om vad som och i vilken utsträckning något uppfattas som klandervärd under en viss tidsperiod.

Att belägga ett påstående om att samhällets syn på en viss företeelse, så som en gärnings klandervärdhet, har förändrats är dock förknippat med svårigheter. För att med säkerhet kunna uttala sig om samhällets syn behöver i någon mån *det allmänna rättsmedvetandet* klarläggas. Vad som härmed avses är föreställningen om att det hos allmänheten råder en samsyn på (bland annat) straffrättsliga spörsmål. Ämnet är kontroversiellt och i litteraturen råder oenighet kring huruvida det överhuvudtaget kan sägas existera något som kan kallas ett allmänt rättsmedvetande, hur detta i sådana fall ska fastställas och slutligen vilken betydelse det bör tillmätas.<sup>54</sup>

Uppsatsen ska inte här ytterligare fördjupa sig i diskussionen om det finns ett allmänt rättsmedvetande eller inte, men det finns skäl att återkomma till ämnet längre fram i framställningen.

---

<sup>54</sup> För mer ingående redogörelser av och diskussioner om *det allmänna rättsmedvetandet* hänvisas till Bondeson (1979), Victor (1981) och Axberger (1996).

## 2.4 Sammanfattande noteringar

Som sannolikt framgår av det ovan anförda finns en rad olika aspekter att fundera över inom straffrätten i allmänhet och vid kriminaliseringar i synnerhet. I det här avslutande avsnittet är tanken att i görligaste mån kort och koncist försöka summera det ovanstående.

På frågan *varför kriminalisera* är det korta svaret att samhället (som vi känner det) är i behov av en fungerande rättsapparat för att skydda viktiga samhällsliga intressen och upprätthålla en grundläggande ordning. I utpekandet av vissa beteenden som socialt förkastliga finns en förhoppning om att individer ska avhålla sig från nämnda beteende – dels genom avskräckning genom straffhot (allmänprevention), dels genom att skapa riktlinjer för medborgarna att inkorporera i sitt medvetande (norm- och moralbildning).

*När* är det då lämpligt att kriminalisera? Grundtanken är att det för att straffbelägga en viss gärning förutsätts att inga andra alternativa tillvägagångssätt är framkomliga (ultima ratio). Bestraffning är det mest ingripande som statsmakten (på legitima grunder) kan utsätta sina medborgare för och behöver därför användas så restriktivt som förhållandena tillåter. Det går emellertid att ifrågasätta om principen om ultima ratio verkligen har den genomslagskraft som eftersträvas – ofta tillgrips kriminalisering i ett första skede snarare än i sista hand.

Slutligen kvarstår frågan *hur* kriminalisering ska ske. Här finns det givetvis flera aspekter att ta hänsyn till, men inom ramen för den här uppsatsen har jag valt att fokusera på den del som rör straffskalor (och därmed även straffvärden). I korthet framhålls i doktrin ett krav på att det råder proportionalitet mellan gärningens generella straffvärde (det abstrakta straffvärdet) och den straffskala som är knuten till straffbudet. Straffvärdet bestäms i teorin av vilket skyddsintresse som brottstypen gör angrepp på och hur pass nära skyddsintresset ifrågavarande gärning inplaceras sig – ju närmare intresset, desto högre straffvärde är motiverat.

## 3 Två kriminalpolitiska modeller

### 3.1 Inledning

I det följande kommer två olika kriminalpolitiska modeller att presenteras. Indelningen och terminologin är hämtad från Jareborgs artikel *What Kind of Criminal Law Do We Want* publicerat i samlingsverket *Scraps of Penal Theory* (2002). I artikeln presenterar Jareborg två olika modeller – en defensiv och en offensiv modell – inom vilka straffrättens huvudsakliga ändamål skiljer sig åt. Även om likartade indelningar återfinns i annan juridisk litteratur, påvisar Jareborg i sin text på ett tydligt sätt straffrättens olikartade funktion beroende på vilket syfte en rättsstat tillskriver straffrättsapparaten, varför jag också har valt att använda mig av artikeln.

Det är i mitt tycke intressant att använda de två modellerna för att försöka förstå politiska tendenser i samhället. Modellerna tar fasta på en ofta förekommande konflikt inom straffrätten; rättssäkerhet å ena sidan, effektivitet å den andra. Begreppen används flitigt i olika sammanhang och behöver måhända definieras något.

Med *rättssäkerhet* avses här främst att det straffrättsliga och straffprocessuella regelverket ska utformas på så vis att det tillförsäkrar den enskilde skydd mot statens maktutövning. Att ett samhälle är rättssäkerhet innebär då exempelvis att staten tvingas hålla sig inom uppsatta ramar i sin strävan att stävja kriminalitet. Den här synen på rättssäkerhet är tagen från Sveriges Advokatsamfunds rättssäkerhetsprogram och återges av Josef Zila i hans artikel *Om rättssäkerhet*.<sup>55</sup>

I fråga om *effektivitet* är det främst två aspekter som är av intresse. Den första, och i sammanhanget även mest relevanta, är straffrättens förmåga att fungera som en metod för att komma tillrätta med samhällsliga problem. Här är det således av intresse att fråga sig om straffrättens huvudsakliga syfte är att avhjälpa och minimera olika samhällsliga svårigheter, utmaningar och orättvisor. Om svaret är jakande är systemet effektivt.

Den andra effektivitetsaspekten är huruvida straffrättens utformning och innehåll leder till att färre oönskade gärningar företas. Här handlar det istället om straffrättens allmänpreventiva funktion och om straffrätten bidrar till att färre brott begås måste systemet anses som effektivt.

---

<sup>55</sup> Zila (1990), s. 287.



Vanligast förekommande borde vara att den straffrättspolitik som bedrivs har inslag av såväl defensiva som offensiva tankegångar. Jareborg poängterar dessutom att modellerna uppvisar likheter med varandra, även om det huvudsakliga syftet skiljer sig åt.

Mot bakgrund av att modellernas primära målsättning skiljer sig åt är det vidare av intresse att försöka förstå kriminaliseringsprincipernas roll (se kapitel två) i respektive system. Med kriminaliseringsprinciperna avses här principen om *ultima ratio* och straffskalan proportionalitet.

I sammanhanget är det även av intresse att närmare undersöka Herbert Packers artikel *Two Models of the Criminal Process*. Packers indelning mellan *Crime Control Model* å ena sidan och *Due Process* å den andra uppvisar påfallande likheter med Jareborgs indelning mellan en defensiv och en offensiv kriminalpolitikmodell. Även om det inte uttryckligen framgår av Jareborgs artikel verkar det i vart fall inte osannolikt att inspiration har tagits av Packers framställning. Merparten av Packers artikel bygger på den straffrättsliga processen i domstol – vilket ligger utanför mitt intresseområde – men han framhåller även de grundläggande värdena som representeras i respektive modell, något som rimligen har inverkan även på kriminaliseringsstadiet. Grundläggande värden vilka som nämnt uppvisar betydande likheter med de värden som framkommer i Jareborgs modeller. I den fortsatta framställningen kommer indelningen utgå från Jareborgs indelning och tankar, men även kompletteras med Packers syn på ämnet.

Avslutningsvis ska uppmärksammas att båda artiklarna, och då i synnerhet Packers, är till åren komna. Med det sagt behandlar texterna frågor och problem som än idag är aktuella och det är min uppfattning att det alltså är relevant att försöka förstå kriminalpolitiken med grund i den indelning som presenteras i artiklarna.

## 3.2 Den defensiva modellen

Jareborg inleder med att poängtera att den defensiva modellen snarast ger uttryck för ett slags ideal som rimligen saknar motstycke i det verkliga livet.<sup>56</sup> Med det sagt så ingår element av modellen mer eller mindre i flera moderna rättsstater – däribland Sverige – även om det säkerligen finns vissa betänkligheter kring hur modellens riktlinjer efterlevs.

---

<sup>56</sup> Jareborg (2002), s. 93.

Den defensiva modellen intresserar sig inte endast för straffrättens roll som en bestraffande entitet (av lagöverträdare), utan straffrätten fyller även en funktion i att skydda medborgarna i allmänhet och tilltalade, misstänkta, vittnen och andra parter i en straffrättslig process i synnerhet från statens maktutövning. De straffrättsliga och straffprocessuella reglerna tillförsäkrar medborgarna att staten, inom sin strävan att upprätthålla ordning och säkerhet samt att utöva social kontroll, inte missbrukar sin makt och sitt våldskapital.<sup>57</sup>

Som troligen framgår av det ovanstående är rättssäkerhet<sup>58</sup> ett nyckelord inom den defensiva modellen. Packer ägnar särskild uppmärksamhet åt just rättssäkerhetsaspekten i sin Due Process-modell som är den som enligt min uppfattning i allt väsentligt motsvarar den defensiva modellen. Packers sätt att betrakta modellen är att den är uppbyggd för att stegvis försvåra för staten att bestraffa sina medborgare. Varje steg i straffrättskedjan<sup>59</sup> uppställer vissa formella krav på staten som är ägnade att skydda individen och förhindra att staten missbrukar sin makt.<sup>60</sup>

Utifrån vad Jareborg anger uppfattar jag att kriminalisering och bestraffning inte har något egenvärde inom den defensiva modellen – med andra ord är straffrättens funktion inte främst som samhällsligt styrmedel, utan snarast en nödvändig reaktion på oönskat beteende. Utgångspunkten är således att straffrättsliga ingripanden ska användas restriktivt och utifrån en sådan uppfattning kan konstateras att principen om ultima ratio tillmäts stor betydelse i den defensiva straffrättspolitiken.

Packer belyser också att den påfrestning som ett frihetsberövande innebär för den enskilde är det mest ingripande staten kan utsätta sina medborgare för. Att staten innehar en ansenlig makt råder det inga tvivel om och straffrättsapparaten utgör den yttersta bekräftelsen på detta. Och där det finns makt finns det även risk för maktmissbruk, vilket motiverar att höga krav ställs på inom vilka ramar staten kan tillåtas agera i syfte att motverka brott.

“Precisely because of its potency in subjecting the individual to the coercive power of the state, the criminal process must, on this model, be subjected to controls and safeguards that prevent it from operating with maximal efficiency.”<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Jareborg (2002), s. 94 f.

<sup>58</sup> Jareborg nämner särskilt *förutsägbarhet* som ett centralt värde inom den defensiva modellen.

<sup>59</sup> Kedjan bör i det här sammanhanget förstås som allt som är av straffrättslig relevans från dess att ett oönskat beteende identifieras till dess att någon slutligen bestraffas.

<sup>60</sup> Packer (1964), s. 14 f.

<sup>61</sup> *Ibid.*, s. 16.

Enligt Packers resonemang innebär maximal effektivitet även maximalt förtryck<sup>62</sup>, vilket naturligtvis inte är förenligt med ett defensivt förhållningssätt till straffrätten. En förespråkare av Due Process-modellen förordar förstås att straffrättssystemet ska uppvisa en tillfredsställande grad av effektivitet, men aldrig i sådan utsträckning att effektiviteten prioriteras framför rättssäkerheten. Det är således viktigare att den straffrättsliga processen är acceptabel ur formellt hänseende än att åstadkomma effektivitetsrelaterade fördelar och resultat.<sup>63</sup>

Vad såväl Jareborg som Packer presenterar i sina respektive modeller är ett straffrättssystem som fordrar en återhållsamhet ur legislativt hänseende, en försiktig rättstillämpning samt tillförsäkrar brottsförövaren (och andra berörda personer) skydd från statens maktutövning.

Jareborg summerar den defensiva modellen genom att ställa frågan om straffrättens primära funktion är att lösa sociala och samhälleliga problem. Med utgångspunkt i den defensiva modellen är svaret nej. Det råder förstås inget principiellt förbud mot att en kriminalisering löser ett rådande problem, men det kan och ska aldrig vara det huvudsakliga syftet med att lagstifta på straffrättens område.<sup>64</sup>

### 3.3 Den offensiva modellen

I motsats till den defensiva straffrättspolitikerna finner vi alltså vad Jareborg väljer att benämna som en offensiv straffrättspolitik. Inledningsvis ska framhållas att även om begreppsparen kontrasteras mot varandra så är det inte tal om absoluta motsatser. Den offensiva straffrättspolitikerna innehåller i viss utsträckning samma innehåll som den defensiva, om än med justeringar och viktningar av vilka underliggande värden som ska prioriteras inom modellen.

Det finns däremot en väsentlig skillnad – i den offensiva inriktningen betraktas straffrätten främst som ett potentiellt verktyg att lösa samhälleliga problem.<sup>65</sup> Ett sådant synsätt på straffrätten står förstås i stark kontrast till dess huvudsakliga syfte enligt den defensiva modellen, där skyddet för individer som i något avseende kommit i kontakt med den straffrättsliga apparaten (kanske framför allt brottsmisstänkta) är det dominerande intresset att tillvarata.

---

<sup>62</sup> Packer (1964), s. 14 f. Packer använder termen *tyranny*.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Jareborg (2002), s. 96.

<sup>65</sup> Ibid., s. 97.

Den kritik som riktas mot straffrättssystemet ur ett offensivt perspektiv hänför sig således inte till systemets eventuella brist på rättssäkerhet, utan riktas främst mot att systemet inte bidrar till att lösa identifierade samhällskonflikter och/eller att systemet inte är tillräckligt målinriktat eller effektivt sett ur preventionshänseende. Eftersom effektiviteten är prioriterad innebär detta att det inte föreligger några principiella hinder mot utökad kriminalisering, strängare straff eller en mer rigorös brottsbekämpning.<sup>66</sup>

Vidare kan en offensiv straffrättspolitik endast motiveras under förutsättning att den är effektiv och uppnår resultat i form av minskad brottslighet. Modellen är således i huvudsak resultatorienterad. Att bedöma en kriminaliseringsmodell utifrån vad den kan sägas prestera bygger emellertid på att målsättningarna med densamma är adekvata och rationellt utformade.<sup>67</sup>

Inom sin Crime Control-modell pekar Packer på liknande värden som de Jareborg framhåller som centrala i sin offensiva modell. Packers modell bygger också den på att straffrättens viktigaste funktion är att förtrycka och förhindra brottsligt beteende.

“The failure of law enforcement to bring criminal under tight control is viewed as leading to the breakdown of public order and thence to the disappearance of an important condition of human freedom.”<sup>68</sup>

Just social frihet tycks vara det centrala värde som Packer, åtminstone enligt hans modell, menar att straffrätten främst har till uppgift att skydda. Budskapet kan koncentreras till att det framför allt är den laglydige medborgaren som blir lidande av statens oförmåga att dels förhindra brottslighet, dels lagföra brottslingar. En förutsättning för att medborgarna ska kunna åtnjuta sin frihet och tillvarata sina intressen är att den straffrättsliga inrättningen är effektiv i sitt brottsbekämpande arbete. Om systemet misslyckas i det här avseendet kommer det slutligen och sist leda till att medborgarna förlorar förtroendet för statens förmåga att skydda deras frihet och intressen.<sup>69</sup>

Packers artikel handlar som nämnt under föregående avsnitt om den processuella aspekten av straffrätten (rättskipning och lagföring). Det verkar i mitt tycke inte främmande att inom modellen även kunna inbegripa samma krav på lagstiftaren som på de straffprocessuella aktörerna. Om staten misslyckas med att stifta lagar som skyddar medborgarnas sociala frihet och

---

<sup>66</sup> Jareborg (2002), s. 97.

<sup>67</sup> Ibid., s. 100.

<sup>68</sup> Packer (1964), s. 9.

<sup>69</sup> Ibid, s. 9 f.

därigenom kommer till korta med arbetet att kriminalisera beteende som riskerar att underminera ifrågavarande frihet, så bör det straffrättsliga systemet kunna kritiseras utifrån de grundläggande värden som konstituerar Crime Control-modellen.

Eftersom även Packer – inom sin Crime Control-modell – understryker att förhindrandet av antisocialt beteende är essentiellt består ett straffrättsligt systems värdemätare i dess förmåga att anhålla och lagföra kriminella. Effektivitet föreligger endast om lagöverträdare hålls ansvariga för sina gärningar.<sup>70</sup>

Principen om ultima ratio har en begränsad betydelse i ett offensivt straffrättssystem – istället används som sagt kriminalisering snarast som ett förstahandsval. Dels för att utöva kontroll över medborgarna (paternalistiskt syfte), dels som ett led i att uppfostra och utbilda befolkningen i frågor om vad som är socialt accepterat (pedagogiskt syfte).<sup>71</sup> Det här sammanhänger vidare givetvis med att det inom den offensiva modellen råder en stark tilltro till straffrättssystemets förmåga att tillhandahålla lösningar på olika samhällsproblem.

### 3.4 Avslutande reflektioner

Vilket som ska vara det huvudsakliga syftet med straffrätten är i slutändan beroende av vilken uppfattning som dominerar hos de styrande och legislativa makthavarna. Vad som i sin tur påverkar makthavarna är möjligen svårare att uttala sig om, men att olika historiska och materiella processer i samhället har inverkat och fortsätter inverka på lagstiftaren är ett rimligt antagande – lagstiftaren är förstås inte en entitet oberoende av övriga samhället och dessa olika strömningar och rörelser.

Vad modellerna avser att belysa är en principiell konflikt mellan två synsätt på straffrättens samhälleliga roll: Är straffrättens huvudsakliga syfte att tjäna medborgarna och verka som ett skydd mot exempelvis orättvisa lagar och godtyckliga rättsliga ingripanden? Eller är straffrätten främst statens verktyg att utöva social kontroll över medborgarna? Utan att med exakthet kunna uttala sig om vilka faktorer som påverkar lagstiftningsarbetet, går det åtminstone att konstatera att dessa två synsätt som respektive modell förespråkar är oförenliga med varandra.

---

<sup>70</sup> Packer (1964), s. 10.

<sup>71</sup> Jareborg (2002), s. 97 ff.

Det går, i vart fall mellan raderna, att utläsa ur såväl Jareborgs som Packers framställningar att de båda förespråkar ett mer defensivt förhållningssätt till straffrätten och den politik som omgärdar densamma. De båda framhåller en offensiv inriktningens brister i betydligt högre utsträckning än den defensiva motsvarigheten.

Även undertecknad tycker att den politik som bedrivs inom den offensiva modellen uppvisar vissa betänkligheter – då inte minst i fråga om i vilken utsträckning principen om ultima ratio får genomslag. När kriminalisering identifieras som det kanske främsta styrmedlet för att utöva social kontroll över medborgarna kommer givetvis principen att behöva stå tillbaka.

En annan reflektion jag gjort utifrån Jareborgs och Packers texter är att det synes föreligga en grundläggande brist bakom idén att föra en offensiv straffrättspolitik. Om grundpremisen och ledordet för en offensiv politik är *effektivitet* i så måtto att fler ska stå till svars för oönskade gärningar, så förefaller det inte osannolikt att just det straffrättsliga systemets verkningsfullhet riskerar att avta ju mer straffintensifierad kriminalpolitik som bedrivs. Med straffintensifierad politik avses här främst att det kriminaliserade området utökas, d.v.s. att gärningar som inte tidigare var belagda med straff nu betecknas som brottsliga.

En offensiv straffrättspolitik på kriminaliseringsstadiet innebär att fler beteenden anses oönskade i sådan grad att det motiverar en kriminalisering. Således medför detta att fler individer kommer, eller i vart fall kan komma, att begå brott och därmed ”behöva” lagföras för att systemet ska vara att betrakta som effektivt. Det säger måhända sig självt att ju fler brott som begås, desto mödosammare blir det för rättsväsendet att handskas med. En risk i sammanhanget blir förstås att uppmärksamhet stjäls från mer allvarlig brottslighet.

Frågan som då uppstår är om samhället har resurser nog att möta upp det inneboende krav på effektivitet som den offensiva modellen förordar. För även om den offensiva modellen i viss mån kan sägas nedprioritera rättssystemets kvalitet (rättssäkerhet) i syfte att öka effektiviteten, är det fullt möjligt att den ökade kvantiteten (fler begångna brott) inte är hanterbar inom ramen för rättssystemets förutsättningar. Om inte rättsväsendet kan möta upp den nya ”vågen av kriminalitet” som en expanderande strafflagstiftning kan medföra, innebär det offensiva förhållningssättet inga direkta effektivitetsvinster.

Utan att i övrigt ha försökt inplacera den svenska kriminalpolitiken i någon av modellerna vill jag som avslutande reflektion nämna att Sveriges

medlemskap i EU försvårar tillämpningen av det binära betraktelsesätt på kriminalpolitiken som modellerna förordar. Initiativ som företas inom EU-rätten påverkar i en inte obetydlig utsträckning den svenska straffrätten där flera lagförslag som presenteras i kapitel fyra har sin utgångspunkt i någon av EU:s lagstiftningsakter.<sup>72</sup> Det är utifrån förevarande lagförslag med anknytning till EU-rätten givetvis svårare att dra några slutsatser om den svenska kriminalpolitiken – åtminstone när Sverige implementerar EU-rätten enligt minimikraven. För det fall att den inhemska lagstiftningen går utöver vad som krävs för att uppfylla EU:s minimikrav går det emellertid att hänföra lagstiftningen till den nationella kriminalpolitiken.

---

<sup>72</sup> Av de granskade lagförslagen har knappt en fjärdedel (6 av 26) av dessa någon slags koppling till EU-rätten.

# 4 Dagens kriminalpolitik

## 4.1 Inledning

I det följande kommer den kriminalpolitik som förts och förs under nuvarande regering att presenteras.

Redogörelsen tar avstamp i Henrik Thams<sup>73</sup> bok *Kriminalpolitik – Brott och straff i Sverige sedan 1965*. Tham har genom sin framställning beskrivit den kriminalpolitiska utvecklingen i Sverige sedan brottsbalkens tillkomst fram till 2017. Framställningen tjänar dels till att definiera och avgränsa begreppet kriminalpolitik, dels som en närhistorisk inledning till den undersökning som undertecknat genomfört.

Perioden från regeringstillträdet 2014 fram till augusti 2017 kommer därför att beskrivas med utgångspunkt i Thams redogörelse. Efter att ha presenterat den ”kriminalpolitiska grund” som den nuvarande regeringen inledningsvis fastslog, är det min avsikt att från och med augusti 2017 och fram till skrivande stund mer ingående granska den bedrivna kriminalpolitiken (avsnitt 4.4). Utgångspunkten för arbetet kommer vara att närmare undersöka propositioner under tidsperioden – antingen renodlat straffrättsliga sådana eller propositioner som i vart fall har straffrättsliga inslag. Vad som här har företagits är således en empirisk studie vars tillvägagångssätt närmare finns beskrivet i metodavsnittet (avsnitt 1.3.1).

Tanken är emellertid inte att företa en grundlig genomgång av samtliga propositioner och förslagen som presenteras däri, då en sådan genomgång dels knappast är genomförbar inom ramen för förevarande uppsats, dels riskerar att bli för detaljerad och därmed försumma helhetsbilden. Istället kommer varje budgetår att presenteras var för sig och relevanta propositioner (och även annat av intresse) insorteras under respektive år.

Avsikten är att på så vis skapa en bättre förståelse för vilken inriktning den svenska kriminalpolitiken har idag och hur den förhåller sig till den straffrättsteoretiska bakgrund som presenterats under kapitel två och tre.

---

<sup>73</sup> Henrik Tham är professor emeritus i kriminologi vid Stockholms universitet.



## 4.2 Något om kriminalpolitik som begrepp

Innan uppsatsen närmar sig sitt huvudsakliga intresseområde – att utröna dagens kriminalpolitiska tendenser – är det av värde att först avgränsa och definiera vad som faktiskt avses med kriminalpolitik.

Tham framhåller att det finns flera sätt att förstå innebörden av och definiera vad som är kriminalpolitik. Det går att förklara kriminalpolitik som de åtgärder som vidtas i syfte att uppnå ett visst resultat eller en viss målsättning. Bland annat pekar Tham på målsättningarna ”minskad brottslighet” eller ”ökad trygghet” och att kriminalpolitiken kan utvärderas i förhållande till *om* och *hur väl* dessa målsättningar åstadkoms. Kriminalpolitiken förstås utifrån dessa förutsättningar som ett rationellt fenomen som genomgår förändringar i syfte att åstadkomma godtagbara resultat i relation till dess målsättningar.<sup>74</sup>

Ett annat sätt att förstå kriminalpolitiken är att undersöka kriminalpolitikens bestämningsfaktorer. För att besvara frågan varför kriminalpolitiken ser ut som den gör får ledning sökas i faktorer såsom straffrättsliga ideologier, intressekonflikter, kultur och allmän politik. Det här betraktelsesättet anger Tham har sin bakgrund inom det kriminologiska forskningsfältet.<sup>75</sup> Istället för att betrakta kriminalpolitiken som rationell framhålls här snarare kriminalpolitikens brist på rationalitet. Uppfattningen grundar sig i att även om en genomförd åtgärd mot brottslighet inte visar sig ha den effekt som eftersträvades, så behålls inte sällan åtgärden eller till och med utvidgas.<sup>76</sup>

Det nyligen anförda anger endast att det finns två sätt att analytiska närma sig kriminalpolitiken. Så vad är det som ingår i begreppet *kriminalpolitik*?

Tham presenterar två sätt att förklara innehållet i kriminalpolitik. Antingen avses en snäv definition där kriminalpolitiken består av statliga åtgärder som vidtas beträffande brottslighet. Här avses således särskilt strafflagstiftning, polis, åklagarväsende, domstolar och kriminalvård. Ifrågasvarande typ av politik eller politiska åtgärder faller uteslutande under justitiedepartementets område. Ser vi istället till den bredare definitionen faller även andra åtgärder in under begreppet – åtgärder som förvisso inte till fullo har någon direkt anknytning till straff- eller straffprocessrätten, men som ändå tillkommer i syfte att eller som kan väntas leda till minskad brottslighet. Här återfinns vi åtgärder som hänförliga till att minska inkomstklyftorna, minska boendesegregationen och skapa starkare familje- och sociala band.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Tham (2018), s. 17 f.

<sup>75</sup> Ibid. Tham presenterar stycken från den kriminologiska inriktningen *straffets sociologi* som föreläsades av David Garland, professor i juridik och sociologi.

<sup>76</sup> Ibid., s. 18.

<sup>77</sup> Tham (2018), s. 18.

Sammanfattningsvis finns det, med utgångspunkt i vad Tham redogör för, dels två sätt att definiera begreppet kriminalpolitik, dels två sätt att närma sig begreppet analytiskt. För egen del anser jag det vara mer intressant att försöka förstå och förklara kriminalpolitiken ur ett bredare perspektiv där inte straff- och processrättens beståndsdelar ses fristående från sin samhällsliga kontext. Vidare bör det finnas mer utrymme att ifrågasätta kriminalpolitiken utifrån antagandet att den inte är rationell, d.v.s. att den inte enbart utvecklas i en riktning som kan förklaras på ändamålsenliga grunder.

### 4.3 2014-2017: Rödgrön regering

Tham inleder sin redogörelse av den innevarande regeringsperioden med att konstatera att den, ur partipolitiskt hänseende, är svår att bedöma. Bedömningssvårigheterna har sin grund i att regeringen efter valet 2014 bestod av en minoritetsregering (S och MP) där oppositionspartierna genom decemberöverenskommelsen valde att släppa fram regeringens budget. Att så skedde kom emellertid att inverka på regeringens inflytande i flera frågor – bland annat, och av intresse här, syntes regeringens minoritetsställning få betydelse i justitieutskottet där Alliansen med hjälp av Sverigedemokraterna gavs möjlighet att implementera en strängare strafflagstiftning.<sup>78</sup>

Så vilken kriminalpolitik stod regeringspartierna för? Beaktat att Miljöpartiets valmanifest inför riksdagsvalet 2014 inte innehöll någon särskild rubrik med avseende på kriminalpolitik, brott och straff eller liknande kan slutsatsen dras att frågan inte kan ha varit särskilt högt prioriterad av partiet.<sup>79</sup> Några typiska kännetecken på Miljöpartiets politik är därmed svåra att identifiera, annat än att partiet lobbade för att åtgärder vidtogs för att motverka mäns våld mot kvinnor.<sup>80</sup>

Socialdemokraterna å sin sida hade inför valet ägnat mer uppmärksamhet till den kriminalpolitiska frågan. I sitt kriminalpolitiska program *Ett tryggare Sverige. Bekämpa brotten och brottens orsaker* presenterades åter synen på kriminalpolitiken som en hybrid mellan traditionell straffrätt (bekämpa brotten) och brottslighetens sociala dimension (och brottens orsaker).<sup>81</sup>

”Vägen till ett tryggt samhälle handlar dock inte bara om att angripa brottsligheten. Minst lika viktigt är att motverka dess orsaker.”<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Tham (2018), s. 72.

<sup>79</sup> Miljöpartiet de gröna, *Valmanifest riksdagsvalet 2014*.

<sup>80</sup> Tham (2018), s. 72.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 4, s. 15.

I regeringens första budgetproposition framhålls just det brottsförebyggande arbetet som centralt för att skapa ett tryggare samhälle. I propositionen omnämns en jämnare inkomstfördelning, minskad arbetslöshet, tidiga insatser mot ungdomar med missbruksproblematik, insatser inom skola och omsorg, en omdanad bostadspolitik – för att nämna ett antal – som ett urval av faktorer som har inverkan på brottsligheten och som behöver förändras. Det är inte enbart rättsväsendets sak att reda ut brottsproblematiken.<sup>83</sup>

Frågor som rör vissa områdens eller stadsdelars segregation från övriga samhället var särskilt aktuell under perioden med anledning av det stigande antalet medierapporteringar om dödsskjutningar – kopplade till den organiserade brottsligheten – i olika socioekonomiskt utsatta områden. Undersökningar gjorda under perioden avslöjar att Sverige hade ett osedvanligt stort problem med gängrelaterade skjutningar i förhållande till närliggande och jämförbara länder.<sup>84</sup>

Ytterligare en kärnfråga under regeringsperioden rör mäns våld mot kvinnor. En utredning tillsattes i februari 2014 med syfte att presentera en nationell strategi för att uppnå ett slut på mäns våld mot kvinnor.<sup>85</sup> I och med antagandet av strategin förmedlade regeringen en önskan om att genom ett ändrat förhållningssätt tydligt förbättra det proaktiva arbetet mot kvinnorelaterat våld och söka motverka dess uppkomst.<sup>86</sup> Att råda bot på det kvinnorelaterade våldet var ingen kriminalpolitisk<sup>87</sup> nyhet, men i och med de jämställdhetspolitiska målsättningarna under den nuvarande regeringen blev frågan särskilt prioriterad.

Strafflagstiftningen kom under perioden att betecknas av en fortsatt expansion. Beaktat ökningen av de gängrelaterade skjutningarna är det föga förvånande att en straffskärpning mot organiserad brottslighet företogs.<sup>88</sup> Även terroristbrott, våldsbrott och sexualbrott undergick straffskärpningar under perioden.<sup>89</sup>

---

<sup>83</sup> Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 4, s. 15 ff. Problemen beskrivs dock brett utan några konkreta förslag på lösningar.

<sup>84</sup> Se exempelvis Håkansson (2015) som rapporterar om problematiken 2015. Under 2017 kartlade Svenska Dagbladet de gängrelaterade skjutningarna och påvisade att skillnaden mellan Sverige och våra grannländer fortfarande existerade, se Pirttialo Sallinen (2017).

<sup>85</sup> Dir. 2014:25 *Nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra*; SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*.

<sup>86</sup> Skr. 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*

<sup>87</sup> Mäns våld mot kvinnor ingår möjligen främst i jämställdhetspolitiken, men har även anknytning till kriminalpolitiken. Påståendet underbyggs inte minst av att problemområdet beskrivs under rättsväsendets utgiftsområde i diverse budgetpropositioner.

<sup>88</sup> Se t.ex. prop. 2015/16:113 *Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet*.

<sup>89</sup> Tham (2018), s. 73.

## 4.4 Kriminalpolitiken från september 2017

### 4.4.1 Inledning

Som angett ovan tar Thams redogörelse för den svenska kriminalpolitiken sitt slut i augusti 2017, vilket gör det till en naturlig tidpunkt att ta vid för egen del. I det följande kommer budgetåren 2018, 2019 och 2020 att skildras var för sig med utgångspunkt i budgetpropositionerna för respektive år. Däri anges som framgått den allmänna inriktningen för kriminalpolitiken, vilka problemområden som identifierats och i förekommande fall anges planerade åtgärder inom det straffrättsliga området. Med budgetpropositionen som fundament kommer i synnerhet olika propositioner av straffrättslig relevans att användas för att fastställa den nuvarande kriminalpolitiken.

Som angivet under metodavsnittet (avsnitt 1.3.1) kommer en rad frågor att ställas till materialet, d.v.s. propositionerna, där svaren på dessa ger en översiktlig bild av det kriminalpolitiska läget. Vissa av frågorna öppnar upp för förhållandevis korta svar vilka också avses sammanställas kortfattat och i vissa fall numeriskt (t.ex. hur många av lagförslagen som fordrar straffskärpning/straffflindring). Den översiktliga bilden av kriminalpolitiken presenteras under en allmän del som rör lagförslagen för respektive år.

Tanken är att därefter ägna uppmärksamhet åt ett antal teman under respektive budgetår och granska dessa tillhörande lagförslag mer ingående. Skälet bakom den tematiska indelningen bottnar i att lagförslagen behandlar straffrättsliga spörsmål i en rad olika sammanhang. Att därför systematisera lagförslagen och därmed hitta andra gemensamma nämnare än dess straffrättsliga karaktär anser jag vara ett lämpligt sätt att presentera materialet.

Ett tema i det här sammanhanget behöver uppfylla följande kriterium: Minst två lagförslag under innevarande budgetår behöver *ha samma skyddsintresse eller skyddsobjekt*<sup>90</sup> och/eller *bestå i samma eller liknande gärningstyp*. Det kan anmärkas på att kriteriet är förhållandevis vidsträckt, men merparten av kategorierna som identifieras uppfyller båda kraven.

Det tema där lagförslagen möjligen uppvisar svagast tematiskt samband är ”Allvarlig brottslighet mot enskilda” (avsnitt 4.4.2.4). Som rubriken i sig själv anger är det, enligt regeringens uppfattning, brottens grad av allvar som främst förenar lagförslagen, vilket i sig kan inkludera brottslighet av varierande art. Emellertid är människohandel för sexuella ändamål vanligt

---

<sup>90</sup> Se avsnitt 2.2.1.

förekommande och det går att påstå att lagförslagen i viss utsträckning delar skyddsintresse – den sexuella integriteten.<sup>91</sup>

Det kan förstås finnas andra skäl att djupare undersöka ett särskilt lagförslag än enbart dess tematiska koppling – vissa mer perifera straffbestämmelser kan också ge en indikation på vilken kriminalpolitik som bedrivs. Varje budgetår kommer därför att avslutas med ett avsnitt av karaktären ”annat av intresse” i syfte att skapa ytterligare förståelse för kriminalpolitiken. Urvalet av de lagförslag som presenteras i ifrågavarande avsnitt görs med grund i vilka av propositionerna som är mest intressanta att belysa i förhållande till kriminaliseringsprinciperna.

## 4.4.2 Budgetåret 2018

### 4.4.2.1 Budgetpropositionen

”Det är angeläget med en kraftsamling för att förebygga brott och öka tryggheten, inte minst i socialt utsatta områden. [...] Rättsväsendets arbete, liksom lagstiftningen, måste anpassas efter de förändrade samhällsförutsättningarna.”<sup>92</sup>

När den kriminalpolitiska inriktningen fastslås i 2018 års budgetproposition ger denna en fingervisning om att det från regeringshåll är eftertraktat med en kriminalpolitisk förändring i samhället. Att situationen är, som uttrycks i utdraget, angelägen visar möjligen att regeringen bedömer den kriminalpolitiska situationen som mer brådskande än tidigare år.<sup>93</sup>

Det går att utläsa framför allt fyra olika områden som regeringen anser att kriminalpolitiken ska fokusera på under det kommande budgetåret: mäns våld mot kvinnor, det brottsförebyggande arbetet, insatser mot brottslighet i socialt utsatta områden samt terrorism. Mer konkret vill regeringen inom de fyra övergripande fokusområdena rikta uppmärksamheten mot sexualbrott, barn- och tvångsåktenskap, hedersrelaterad brottslighet, hatbrott, den organiserade brottsligheten och förekomsten av spräng- och skjutvapen i socialt utsatta områden samt terrorrelaterad brottslighet.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Under perioden 2015–2016 var sexuella ändamål den klart vanligaste orsaken till människohandel, se Lancaster University and the European Commission, *Data collection on trafficking 2018 in human beings in the EU*, s. 55

<sup>92</sup> Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 4, s. 48.

<sup>93</sup> Jfr exempelvis med budgetpropositionerna för 2015 och 2016, där kriminalpolitiken förvisso beskrivs som ett prioriterat utgiftsområde, men där beskrivningen av politikens inriktning inte anger situationen som ”angelägen”, ”brådskande” eller liknande.

<sup>94</sup> Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 4, s. 49 ff.

Något som förvisso inte berör kriminalisering i sig, men som i sammanhanget ändå är värt att notera, är att regeringen i budgetpropositionen öppnar upp för ett nytt hemligt tvångsmedel (dataavlyssning) samt föreslår ökade möjligheter till kameraövervakning i såväl brottsbekämpande som andra syften.<sup>95</sup> Förslagen vittnar om ett ökat kontrollbehov och att rättsväsendet är i behov av ytterligare åtgärder för att förhindra brottslighet. Beaktat de hemliga tvångsmedlens integritetskränkande karaktär är tillkomsten av ett nytt medel värt att uppmärksamma, även om dess uppkomst förstås kan motiveras med att befintliga tvångsmedel inte längre är tillräckliga med hänsyn till var och hur kommunikation mellan kriminella (och samhället i övrigt förstås) sker i dagsläget. Uppsatsen kommer emellertid inte att fördjupa sig ytterligare i lagförslag av straffprocessuell karaktär.

#### 4.4.2.2 Allmänt om lagförslagen

Under förevarande budgetår har elva lagförslag med straffrättslig anknytning granskats närmare.<sup>96</sup> Lagförslagen berör vitt skilda områden – allt från reglering i miljöbalken av invasiva främmande arter till sexualbrottslighet – men har alltså det gemensamt att kriminalisering och/eller straffskalor omfattas av propositionen.

Det som inledningsvis kan konstateras är att det i nio av lagförslagen föreslås straffskärpningar för olika brottstyper, medan det i övriga två<sup>97</sup> inte föreslås någon förändring av redan befintliga straffskalor. I inget av lagförslagen är det tal om att straffskalan för något brott ska mildras.

Vad den iakttagna utvecklingen beror på synes variera beroende på inom vilket rättsområde vi befinner oss. Följande utdrag är hämtat ur lagförslaget som rör den förändrade sexualbrottslagstiftningen:

”När det gäller allvarliga former av avsiktliga angrepp mot enskildas fysiska integritet har det också, sett över en längre tid, skett förändringar i samhället som inneburit att synen på sådana brott är strängare än tidigare.”<sup>98</sup>

Vilka dessa samhällsliga förändringar är uttalar sig inte regeringen närmare om i propositionen, men nämner att sanktionerna skärpts när det kommer till brott mot liv, grövre misshandelsbrott och liknande brottslighet som

---

<sup>95</sup> Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 4, s. 53.

<sup>96</sup> Lagförslagen kommer framgent endast att anges med riksdagsår och löpnummer, för att hålla notapparaten någorlunda läslig.

<sup>97</sup> Prop. 2017/18:73; Prop. 2017/18:211.

<sup>98</sup> Prop. 2017/18:177, s. 63 f.

innehåller allvarligt våld eller hot om sådant.<sup>99</sup> Samma resonemang återfinns i lagförslaget som rör människohandel och människoexploatering, där regeringen framhåller att den nuvarande straffskalan inte på ett adekvat sätt återspeglar den kränkning det innebär att bli utsatt för människohandel beaktat att det rör sig om ”ett cyniskt och hänsynslöst utnyttjande av andra människor”.<sup>100</sup> Det är min uppfattning att människohandel, i likhet med svårartade sexualbrott, måste betecknas som ett allvarligt ingrepp på den fysiska (och i förekommande fall sexuella) integriteten.

Ett annat skäl, som till exempel anges i propositionen om en ny spelreglering, att skärpa straffrättslig lagstiftning grundar sig i att en viss typ av brottslighet har blivit mer vanligt förekommande eller att åtminstone möjligheterna att begå ett visst brott ökat. Vad gäller skärpningen av straffskalan för spelrelaterad brottslighet anförs just tillgängligheten till spel som internet har medfört som ett skäl till höjning, samtidigt som en skärpning anses tydliggöra allvaret i nämnda brottslighet.<sup>101</sup>

Att behovet av en reformerad straffskala – d.v.s. skärpta straff – har sin utgångspunkt i hur pass vanligt förekommande ifrågavarande typ av brottslighet är utgör ett återkommande tema i flertalet lagförslag. Som ytterligare exempel på den här typen av resonemang kan nämnas lagförslaget att skärpa straffen för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. I propositionen diskuteras samhällsökningen, och då inte minst p.g.a. kriminella konflikter, av vapenrelaterat våld och förekomsten av olika slags sprängmedel.<sup>102</sup> Att vidta straffskärpningar framhålls som ett medel att motverka den nuvarande utvecklingen av olagligt vapeninnehav och det ökade dödstalet till följd av skjutningar.<sup>103</sup>

Ett ytterligare sätt att motivera en straffskaleförändring anges exempelvis i lagförslaget som rör företagshemligheter. Här motiveras en höjning av straffminimum av att annan brottslighet som till sitt slag liknar brottet grovt företagsspioneri – såsom grovt bedrägeri och grov förskingring – har ett högre straffminimum än ifrågavarande brott. Att grovt företagsspioneri enligt regeringens uppfattning bör anses som lika allvarligt föranleder således en höjning av straffminimum. Någon mer vidsträckt förklaring än så anges inte i propositionen.<sup>104</sup>

---

<sup>99</sup> Prop. 2017/18:177, s. 63 f.

<sup>100</sup> Prop. 2017/18:123, s. 31.

<sup>101</sup> Prop. 2017/18:220, s. 223.

<sup>102</sup> Prop. 2017/18:26, s. 11 f.

<sup>103</sup> Ibid., s. 1.

<sup>104</sup> Prop. 2017/18:200, s. 121 f.

Vad gäller själva kriminaliseringsprocessen under 2018 kan det utifrån det granskade materialet konstateras att fem av elva lagförslag innehöll ett eller flera förslag på nykriminalisering varav ett av dessa samtidigt föreslog en avkriminalisering.<sup>105</sup>

Desto fler lagförslag omfattade någon form av utvidgning av det kriminaliserade området. Vid sidan av de fem lagförslag som behandlade en eller flera nykriminaliseringar föreslår ytterligare tre propositioner att en befintlig straffbestämmelses räckvidd ska utökas till att omfatta fler och/eller andra typer av gärningar än tidigare.<sup>106</sup>

Som avslut till den allmänna delen ska något kort nämnas om kriminaliseringsprincipernas roll – ultima ratio och straffskalornas proportionalitet – i de olika lagförslagen. Av de granskade lagförslagen diskuteras eller omnämns kriminaliseringsprinciperna i fem av elva fall<sup>107</sup> – i fyra av dessa är det straffskalans utformning som är föremål för diskussion, i ett av lagförslagen diskuteras även ultima ratio.<sup>108</sup> I övriga sex propositioner förekommer inte någon särskild diskussion om de kriminaliseringsprinciper som är av intresse i den här uppsatsen.

**Tabell 5.1: Översikt över granskade lagförslag under budgetåret 2018. För det fall att ingen förändring skett i förhållande till en viss fråga markeras detta med ”---”.**

Prop.	Ämnesområde	Ny eller av	Vidgning/ minskning	Skärpande/ mildrande	Krim. principer
2017/18:26	Skjutvapen och explosiva varor	---	---	Skärpande	Ja
2017/18:73	Kapningsbrott	---	Vidgning	---	Nej
2017/18:81	Elektr. överv. av kontaktförbud	---	---	Skärpande	Nej
2017/18:102	Skyddslag	Ny	---	Skärpande	Ja
2017/18:123	Människohandel/-exploatering	Ny	Vidgning	Skärpande	Ja
2017/18:165	Livsmedel	---	---	Skärpande	Ja
2017/18:174	Terrorism	Ny	Vidgning	Skärpande	Nej*
2017/18:177	Sexualbrott	Ny	Vidgning	Skärpande	Ja
2017/18:200	Företagshemligheter	---	Vidgning	Skärpande	Nej
2017/18:211	Invasiva främmande arter	---	Vidgning	---	Nej
2017/18:220	Spelmarknad	Ny/av	Vidgning	Skärpande	Nej

\* Kriminaliseringsprinciper diskuteras förvisso, men inte de som är av intresse i det här arbetet.

<sup>105</sup> Prop. 2017/18:102; Prop. 2017/18:123; Prop. 2017/18:174; Prop. 2017/18:177; Prop. 2017/18:220. Det sistnämnda innehöll även ett förslag på avskaffande av brottet *dobbleri*.

<sup>106</sup> Prop. 2017/18:26; Prop. 2017/18:200; Prop. 2017/18:211.

<sup>107</sup> Prop. 2017/18:26; Prop. 2017/18:102; Prop. 2017/18:123; Prop. 2017/18:177.

<sup>108</sup> Prop. 2017/18:165.



### 4.4.2.3 Krafttag mot terrorism och hot mot rikets säkerhet

”Att förebygga våldsbejakande extremism och att bekämpa terrorism är fortsatt högt prioriterat för regeringen. [...] Det är viktigt att vårt straffrättsliga regelverk mot terrorism är ändamålsenligt och effektivt.”<sup>109</sup>

Det första temat som identifierats under förevarande budgetår är samhällets kamp för att stävja hot mot rikets säkerhet och medborgarna – något som framgår av såväl budgetpropositionen som flertalet av de lagförslag som tillkom under perioden. I synnerhet fanns från lagstiftningshåll ett intresse att ta krafttag mot terrorismen och gärningar med koppling till terrorbrottslighet. Inledningsvis ska nämnas propositionen *En mer heltäckande terrorismlagstiftning*. Förslaget bygger på att Sverige ska tillträda ett tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism – något som fick till följd att det kriminaliserade området utvidgades och då särskilt på förberedelsestadiet av terroristrelaterad brottslighet.<sup>110</sup>

Inom samma tema anser jag ytterligare två lagförslag kunna inplaceras; dels *En utvidgning av kapningsbrottet*, dels *En skärpt straffrättslig reglering av obehörigt tillträde till skyddsobjekt*.<sup>111</sup>

Kapningsbrott har inte sällan samband med terrorrelaterad brottslighet, vilket också anges i propositionens inledande stycke, och lagförslaget tillkom för att Sverige ska tillgodose sina internationella åtaganden enligt Pekingprotokollet.<sup>112</sup> Utvidgningen syftar enligt konventionen till att klassificera även ”bemäktigande med tekniskt hjälpmedel” som en gärning som innefattas i kapningsbestämmelsen.<sup>113</sup> Det lagförslag som ligger för handen är, när det kommer till det kriminaliserade områdets omfattning, emellertid mer långtgående än vad som förutsätts för att uppfylla kraven i konventionen. I propositionen anges att även andra transportmedel än luftfartyg, vilket är minimikravet enligt konventionen, ska omfattas av kapningsbestämmelsen.<sup>114</sup>

Även lagförslaget som berör skyddsobjekt – d.v.s. byggnader och liknande som bedöms vara i behov av särskilt skydd från viss brottslighet – kan sägas

---

<sup>109</sup> Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 4, s. 51.

<sup>110</sup> Prop. 2017/18:174, s. 38.

<sup>111</sup> Prop. 2017/18:73; Prop. 2017/18:102.

<sup>112</sup> Prop. 2017/18:73, s. 12.

<sup>113</sup> Ibid., s. 15.

<sup>114</sup> Ibid., s. 16 f.

ha ett visst samband med den övriga terrorrelaterade lagstiftningen, vilket också går att utläsa ur propositionen:

”Beroende på vem angriparen är kan intrången [...] utgöra ett led i en verksamhet som har till syfte att på ett obehörigt sätt påverka eller tvinga offentliga organ att vidta en åtgärd eller att injaga fruktan hos befolkningen. I förlängningen kan grundläggande demokratiska värden hotas.”<sup>115</sup>

Straffskärpningarna motiveras av flera anledningar. Först och främst framhålls att den nuvarande straffskalan, beaktat att den nuvarande skyddslagen är subsidiär till brottsbalken, riskerar att sättas ur spel. Detta då gärningar som förvisso omfattas av lagen, ändå betecknas som exempelvis olaga intrång i brottsbalkens mening och därmed innebär att en lägre straffskala tillämpas på brottsligheten. Dessutom anförs att brottslighet av ifrågavarande slag har blivit allt mer vanligt förekommande under senare tid.<sup>116</sup> I övrigt hänvisas till mer allmänt hållna motiveringar som att samhällsutvecklingen innebär att straffskalan är föråldrad och att samhällets ökade komplexitet och sårbarhet föranleder straffskärpningar.<sup>117</sup>

Något som förvisso inte direkt berör kriminalisering utan snarare brottsbekämpningen, men som ändå i sammanhanget kan nämnas, är förslaget att i brottsförebyggande syfte insamla flygpassageraruppgifter.<sup>118</sup> Ett av syftena med lagen är att effektivare kunna förebygga och förhindra terrorrelaterad brottslighet i flygfarten.<sup>119</sup> Uppsatsen kommer inte att fördjupa sig ytterligare i lagförslaget, utan nöjer sig med att uppmärksamma dess existens.

#### **4.4.2.4 Allvarlig brottslighet mot enskilda**

Det andra och tillika sista temat som framstår som särskilt tydligt är regeringens önskan om att inskräpa allvaret i viss svårartad brottslighet som riktas mot enskilda. Temat är förstas förhållandevis övergripande sett till att en stor mängd brottsrubriceringar är riktade mot individer – i brottslighet som berörs i det föregående temat riskerar förstas enskilda att fara illa. De lagförslag som här särskilt kommer granskas är emellertid mer tydligt inriktade på allvarlig brottslighet som är direkt riktad mot individer; dels

---

<sup>115</sup> Prop. 2017/18:102, s. 26.

<sup>116</sup> Ibid., s. 26 och 29 f.

<sup>117</sup> Ibid., s. 25.

<sup>118</sup> Prop. 2017/18:234.

<sup>119</sup> Ibid., s. 40 f.

förslaget på en ny sexualbrottslagstiftning, dels den nya brottsbeteckningen människoexploatering och straffskärpningen av människohandelsbrottet.<sup>120</sup>

Vad gäller propositionen *En sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet* så innebar den framför allt, genom införandet av brottsoffrets frivillighet som ny bedömningsgrund, att konstruktionen för våldtäktsbrottet förändrades i grunden. Den nya bedömningsgrunden medför att det kriminaliserade området utvidgas då fler gärningar nu är att beteckna som våldtäkt i jämförelse med tidigare lagstiftning, där till exempel sexuellt utnyttjande av en person i beroendeställning numer inordnas under våldtäktsbegreppet.<sup>121</sup> Lagförslaget innebar dessutom två nykriminaliseringar i och med införandet av brotten *oaktsam våldtäkt* och *oaktsamt sexuellt övergrepp*.<sup>122</sup> Kortfattat kan kriminaliseringarna sägas vara motiverade av den övergripande politik som regeringen proklamerat vara prioriterad – jämställdhetsfrågor i allmänhet, mäns våld mot kvinnor i synnerhet.<sup>123</sup>

I propositionen anges också att straffminimum för grov våldtäkt ska höjas från fyra till fem år. Skälen till att straffet bör höjas har jag redan föregått under avsnitt 4.4.2.2 (se utdraget vid not 98) – i lagförslaget anges kort uttryckt att den samhälleliga synen på allvarliga våldsbrott har förändrats över tid och att straffskalan för våldtäkt inte på ett adekvat sätt återspeglar brottslighetens allvar.<sup>124</sup> Några mer specifika skäl än att ifrågasarande brottslighet är allvarlig och att straffskalan ur samhällets synvinkel inte är tillräckligt framgår inte.

Något som är värt att uppmärksamma i propositionen är den diskussion om lagstiftningens allmänprevention som framförs. Regeringen anger att en bakomliggande tanke med kriminalisering är att den ska verka allmänpreventivt antingen genom avskräckning eller moral- och vanebildning. Samtidigt menar regeringen att sådana effekter är svåra att knyta till en specifik lagändring<sup>125</sup>, vilket närmast får det att framstå som att de allmänpreventiva förhoppningarna från regeringshåll är små.

Samtidigt synes en försiktig optimism råda om att människor, till följd av lagändringen, ska vidta större försiktighet i sexuella sammanhang och på så vis minska antalet begångna brott.<sup>126</sup> För egen del framstår det påståendet som att regeringen faktiskt har förhoppningar om att lagändringen ska ha

---

<sup>120</sup> Prop. 2017/18:123; Prop. 2017/18:177.

<sup>121</sup> Prop. 2017/18:177, s. 40 f.

<sup>122</sup> Ibid., s. 45 ff.

<sup>123</sup> Se b.la. prop. 2017/18:1, utgiftsområde 4, s. 49 samt prop. 2017/18:177, s. 15 f.

<sup>124</sup> Prop. 2017/18:177, s. 63.

<sup>125</sup> Ibid., s. 75.

<sup>126</sup> Ibid., s. 76.

allmänpreventiva effekter, då den önskade förändringen i människors handlingssätt närmast liknar en vanebildande effekt. Något längre ner på samma sida i propositionen återfinns dessutom följande citat:

”Om förslagen genomförs och följs upp av utbildnings- och informationsinsatser bedömer regeringen det som troligt att förslagen – åtminstone på sikt – kan leda till att normer och förhållningssätt till sexualitet och sexuell samvaro kommer att förändras så att färre sexualbrott genomförs.”<sup>127</sup>

Förevarande del av propositionen ger ett något splittrat intryck, men utifrån innehållet i utdraget ovan finns förhoppning om att lagförslaget ska inverka på människor handlingssätt (allmänprevention).

Det andra lagförslaget som är i blickfånget under det här avsnittet är *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering*.<sup>128</sup> Propositionen föreslår bland annat straffskärpningar för brotten människohandel och koppleri. Likt sexualbrottspropositionen argumenteras även i detta fall att det är av vikt att straffskalan återspeglar brottets allvar och att den aktuella straffskalan är för låg. Det anförs vidare att en straffskärpning är i överensstämmelse med principer om proportionalitet och ekvivalens, men någon närmare förklaring av på vilket sätt en straffhöjning uppfyller dessa krav anges inte.<sup>129</sup>

Emellertid är det kanske främst nykriminaliseringen – *människoexploatering* – som är särskilt intressant att titta närmare på. Det kriminaliserade området omfattar olika slags utnyttjanden av personer som av varierade skäl befinner sig i en utsatt situation – ekonomisk eller annan. Som anges i propositionen handlar det om ”en företeelse som allvarlig kränker den enskildes frihet, frid och mänskliga rättigheter”. Det framhålls att gemensamt för de olika typerna av utnyttjande är att det förekommer något slags vinstintresse för den som utför exploateringen.<sup>130</sup>

Regeringen anger i lagförslaget att det straffrättsliga skyddet för individer som på olika sätt utsatts för allvarliga utnyttjanden vid tillfället var otillräckligt. Det anges i lagförslaget att många situationer av människoexploaterande karaktär förvisso skulle kunna omfattas av straffbestämmelser som rör olaga tvång, bedrägeri, ocker och även människohandel, men att den befintliga strafflagstiftningen inte är heltäckande och att flera klandervärda beteenden i dagsläget inte är straffbara.

---

<sup>127</sup> Prop. 2017/18:177, s. 76.

<sup>128</sup> Prop. 2017/18:123.

<sup>129</sup> Ibid., s. 31 f.

<sup>130</sup> Ibid., s. 33 f.

Att en straffrättslig utvidgning är det enda verkningfulla medlet för att stävja exploatering framgår av utdraget nedan:

Ett adekvat skydd kan inte i tillräcklig utsträckning och på ändamålsenligt sätt uppnås genom ändringar i befintliga straffbestämmelser i brottsbalken [...] eller i någon annan straffbestämmelse utanför brottsbalken. Inte heller framstår det som tillräckligt att angripa problemen med åtgärder utanför straffrättsens område, såsom inom arbetsrätten eller i utlänningslagstiftningen.<sup>131</sup>

Ett antal remissinstanser, bland annat Sveriges advokatsamfund och Södertörns tingsrätt, ifrågasatte emellertid behovet av en nykriminalisering av ifrågavarande slag. Båda remissinstanserna angav i sina yttranden att det är tveksamt om det föreligger något verkligt behov av kriminalisering baserat på att underlaget i utredningen är ytligt och Södertörns tingsrätt framhöll att den grundläggande problematiken snarare återfinns hos rättsväsendets möjlighet att utreda och bevisa den här typen av brott än i lagstiftningen.<sup>132</sup>

Att den identifierade problematiken med att individer mer eller mindre tvingas att arbeta under ”orimliga förhållanden” rimligen borde kunna lösas på annat håll än genom straffrätt framhålls av Erik Sjödin, docent i civilrätt vid Stockholms universitet. I en debattartikel från november 2019, d.v.s. mer än ett år efter kriminaliseringens införande, argumenterar Sjödin för att det är uppseendeväckande att lagstiftning som rör allvarlig brottslighet och som har anknytning till arbetsmarknaden inte gjort någon koppling till arbetsrättsliga regleringar och till arbetsmarknadens parter. Nu framstår lagstiftningen som otydlig och odefinierad, vilket enligt författaren kunnat undvikas med en tydligare anknytning till den arbetsrättsliga regleringen. Sjödin identifierar också en risk att lagstiftningen, som vid tidpunkten för artikelns publicerande endast renderat i ett åtal, kommer att förbli ineffektiv eftersom personerna som lagstiftningen ämnar skydda kan ha goda skäl, såsom att undvika utvisning, att inte hävda sin rätt.<sup>133</sup>

Överlag framstår det för egen del som att det i lagförslaget förhållandevis kortfattat sker ett avfärdande av alternativa lösningar på den uppmärksammade problematiken. Om det i ett lagförslag framhålls en bestämd uppfattning om att ett samhällsproblem endast kan lösas med hjälp av straffrättsliga verktyg hade det givetvis varit intressant att slutsatsen följs upp med en motivering – något som i nuläget inte kan påstås föreligga.

---

<sup>131</sup> Prop. 2017/18:123, s. 36 f.

<sup>132</sup> Södertörns tingsrätt (2017), s. 1.

<sup>133</sup> Sjödin (2019a). Debattartikeln är en sammanfattning. För en djupgående analys av ämnet, se Sjödin (2019b) i Juridisk Tidskrift.

#### 4.4.2.5 Lagförslagen i övrigt

Det finns ytterligare ett lagförslag som presenterades under budgetåret och som undertecknad anser vara av intresse: *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*.<sup>134</sup> Som sannolikt redan framgår av rubriken berör lagförslaget straffsanktioner inom livsmedelsverksamheter – något som inte kan inplaceras under budgetårets teman.

Propositionen utmärker sig genom att vara det enda lagförslag under budgetåret där principen om ultima ratio uppmärksammas. Diskussionen berör användningen av straffrättsliga sanktioner och framhåller vikten av att sådana förbehålls de allvarligaste gärningarna, dels för att inte belasta rättssystemet med bagatellartad brottslighet, dels för att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättssystemet och dess avhållande verkan.<sup>135</sup>

Hur det kommer sig att ifrågavarande typ av resonemang förs i just det här lagförslaget är svårt att med säkerhet svara på. Ett tänkbart svar på frågan är att lagstiftaren nu, till skillnad från i flera av budgetårets övriga lagförslag, befinner sig på ett lagstiftningsområde där det möjligen inte är lika självklart att straffrättsliga sanktioner är motiverade. Det svaret är emellertid inte helt tillfredsställande, eftersom det redan innan lagförslaget var möjligt att tillgripa straffrättsliga sanktioner mot individer som överträder lagens bestämmelser. Här bör dock framhållas att lagförslaget innebar en väsentlig skärpning genom införandet av fängelse i straffskalan för de allvarligaste överträdelseerna. Tidigare var överträdelser endast belagda med bötesstraff.

När straffskalans utformning ska motiveras anføres skäl av allmän karaktär. Det talas om att påföljden ska motsvara brottets allvar, att misslyckandet med en adekvat bestraffning riskerar att urholka allmänhetens förtroende för rättsväsendet och att straffhotet ska verka handlingsdirigerande (d.v.s. ha en allmänpreventiv funktion).<sup>136</sup> Den sortens argumentation och stöd för bestraffning synes vara vanligt förekommande, men nedanstående utdrag ur samma del av lagförslaget fångade min uppmärksamhet:

”Allvarliga brister i hanteringen i livsmedels- och foderkedjan betraktas sannolikt som mycket straffvärt av de flesta.”<sup>137</sup>

Det är givetvis inte min avsikt att förringa allvaret i undermålig hantering inom livsmedelsindustrin, men att det, som anges i utdraget, uppfattas som

---

<sup>134</sup> Prop. 2017/18:165.

<sup>135</sup> Ibid., s. 24.

<sup>136</sup> Ibid., s. 30 f.

<sup>137</sup> Ibid.

”mycket straffvärt av de flesta” är ett påstående som i vart fall inte övertygar mig och som dessutom går att ifrågasätta ur proportionalitetshänsyn. Det är förstås också ett påstående som varken går att belägga eller vederlägga – ”sannolikt” föregår trots allt uttalandet - men likväl något som anges som en förutsättning och som ligger till grund för införandet av fängelse i straffskalan.

Enligt min uppfattning finns det ett flertal slags gärningar där det råder bred konsensus bland allmänheten att gärningen är (mycket) straffvärd – ett flagrant exempel är uppsåtligt dödande – och där ett uttalande om gärningens straffvärdhet regelmässigt inte vållar någon nämnvärd diskussion. Beaktat den skada och det lidande gärningen orsakar, föranleder det inga svårigheter att argumentera för varför uppsåtligt dödande är straffvärt, eller till och med mycket straffvärt.

Men om samtidigt hanteringsbrister inom livsmedelsindustrin bedöms vara ”mycket straffvärda”, behöver uttalandet sättas i relation till straffvärdet för andra gärningstyper. Plötsligt framstår påståendet om att uppsåtligt dödande är ”mycket straffvärt” som illa avpassat. Hur ska dessa gärningstypers straffvärden förstås i förhållande till varandra? Ska uppsåtligt dödande istället betecknas som ”synnerligen straffvärt”?

Att lägga sådan vikt på en språklig formulering kan uppfattas som hårklyverier. Det kan givetvis vara en tillfällighet att uttalandet formulerats på ifrågavarande vis. Det finns emellertid ett värde i att tillämpa restriktivitet vid uttalanden om en gärningstyps straffvärdhet – dels för att undvika inflation i vilka gärningar som är straffvärda, dels för att bedömningen av olika gärningstypers abstrakta straffvärden inte ska förlora sin mening. För även om det abstrakta straffvärdet för olika gärningstyper är en produkt av normativa överväganden bör inte uttalanden om gärningstypers straffvärde ske för lättvindigt.

Praktiskt sett är det dessutom i många fall oerhört svårt eller rentav omöjligt att uttala sig om allmänhetens uppfattning om en viss gärnings straffvärdhet. I mitt tycke fordras därför försiktighet vid uttalanden likt det angivna.

### 4.4.3 Budgetåret 2019

#### 4.4.3.1 Budgetpropositionen

Budgetpropositionen för 2019, i vart fall med avseende på den del som berör rättsväsendet, skiljer sig markant från de övriga två som närmare undersöks i uppsatsen. Till skillnad från såväl 2018 som 2020 återfinns i propositionen ingen beskrivning av politikens inriktning, vilket förstås avsevärt försvårar presentationen av en övergripande kriminalpolitisk bild för budgetåret. Målen för utgiftsområdet beskrivs i korthet – att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället.<sup>138</sup> I övrigt består budgetpropositionen i allt väsentligt av en statistisk genomgång av det gångna årets brottslighet.

Huruvida den skillnad som här uppmärksammas mellan 2019 års budgetproposition och de övriga två är ett resultat av den besvärliga regeringssituation som rådde efter riksdagsvalet 2018 eller om det finns något annat bakomliggande skäl till den knapphändiga beskrivningen av kriminalpolitiken är svårt att uttala sig om. Vad som däremot kan konstateras är att kriminalpolitikens inriktning för budgetåret inte tydligt framgår i propositionen.

#### 4.4.3.2 Allmänt om lagförslagen

Vad som inledningsvis kan konstateras är att det under budgetåret 2019, i jämförelse med det föregående budgetåret, är besvärligare att identifiera ett eller flera tydliga lagstiftningsteman. De nio lagförslag som har granskats av undertecknad är förhållandevis spretiga i den bemärkelsen där lagförslagen berör områden såsom ekonomisk brottslighet, brott mot liv, allmänfarlig brottslighet och miljöbrott för att nämna ett urval.<sup>139</sup> Ett tema – som jag har valt att kalla *Det straffrättsliga skyddet för statliga företrädare* – utmärker sig under innevarande år, medan det i övrigt är svårt att skönja någon röd tråd mellan resterande lagförslag.

Av de granskade lagförslagen innebär två av dessa någon form av kriminalisering av tidigare icke-straffbelagda gärningar (i vart fall inte enligt den föreslagna brottsrubriceringen).<sup>140</sup> Övriga sju lagförslag innehåller inget förslag på vare sig ny- eller avkriminalisering.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Prop. 2018/19:1, utgiftsområde 4, s. 14.

<sup>139</sup> Se *Tabell 5.2* för en fullständig förteckning över de granskade lagförslagen.

<sup>140</sup> Prop. 2018/19:107; Prop. 2018/19:155.

<sup>141</sup> Prop. 2018/19:78 och prop. 2018/19:79 innehåller förslag på införande av grovt brott vilket här betraktas som en skärpning av straffskalan.



Något som i min uppfattning är anmärkningsvärt är att samtliga lagförslag som kan hänföras till en särskild brottsrubricering innehåller ett förslag på förhöjda straffskalor. I det enda förslag som inte är knutet till en viss straffbestämmelse – *Brott mot förtroendevalda*<sup>142</sup> – föreslås av förklarliga skäl inte någon ökning av en specifik straffskala, men däremot att brottslighet som är riktad mot förtroendevalda ska innebära en försvårande omständighet enligt 29 kap. 2 § BrB.<sup>143</sup> Även om förslaget således inte innebär en direkt skärpning av en enskild straffskala, får förslaget till följd att längre straff i allmänhet kan utdömas om brottet är riktat mot en förtroendevald. Det finns därför enligt mig fog för påståendet att samtliga lagförslag innehåller förslag som är konstruerade i skärpande riktning.

Vad beträffar propositionernas förslag om utvidgning eller minskning av det i respektive lagförslag kriminaliserade området, kan konstateras att fyra av förslagen anger att det kriminaliserade området ska vidgas<sup>144</sup>, medan övriga fem inte föreslår vare sig en utvidgning eller minskning.

När det kommer till kriminaliseringsprincipernas omnämmande i lagförslagen är dessa ungefär lika vanligt förekommande (knappt hälften av lagförslagen) under innevarande som föregående år – i fyra av fallen<sup>145</sup> omnämns straffskalornas proportionalitet och i ett av dessa förslag diskuteras även principen om ultima ratio.<sup>146</sup>

I ytterligare ett lagförslag - *Straffrättsliga åtgärder mot utnyttjande av barn*<sup>147</sup> - anges förvisso ”att en sådan skärpning [minimistrafvet för köp av sexuell handling av barn] är förenlig med både proportionalitets- och ekvivalenshänsyn”, men någon närmare förklaring av på vilket sätt straffskärpningen är proportionerlig går inte att utläsa. Vad som däremot framgår är att regeringen anser att ifrågavarande typ av brottslighet alltid bör ligga på fängelsenivå och att det finns en önskan om att synen på brottet generellt skärps.<sup>148</sup>

Beaktat att några ingående skäl om varför en sådan skärpt syn på brottsligheten är befogad inte anges i propositionen, är det min uppfattning att det inte finns fog att påstå att kriminaliseringsprinciperna i någon egentlig mening har diskuterats.

---

<sup>142</sup> Prop. 2018/19:154.

<sup>143</sup> Ibid., s. 1.

<sup>144</sup> Prop. 2018/19:79; Prop. 2018/19:107; Prop. 2018/19:164; Prop. 2018/19:165.

<sup>145</sup> Prop. 2018/19:107; Prop. 2018/19:138; Prop. 2018/19:164; Prop. 2018/19:165.

<sup>146</sup> Prop. 2018/19:107.

<sup>147</sup> Prop. 2018/19: 157.

<sup>148</sup> Ibid., s. 15.

**Tabell 5.2: Översikt över granskade lagförslag under budgetåret 2019. För det fall att ingen förändring skett i förhållande till en viss fråga markeras detta med ”---”.**

Prop.	Ämnesområde	Ny eller av	Vidgning/ minskning	Skärpande/ mildrande	Krim. principer
2018/19:78	Subventionsmissbruk	---	---	Skärpande	Nej
2018/19:79	Otillåtna avfallstransporter	---	Vidgning	Skärpande	Nej
2018/19:107	Svarthandel med hyresrätter	Ny	Vidgning	Skärpande	Ja
2018/19:138	Straffet för mord	---	---	Skärpande	Ja
2018/19:155	Skydd för blåljusverksamhet	Ny	---	Skärpande	Nej
2018/19:154	Brott mot förtroendevalda	---	---	Skärpande*	Nej
2018/19:157	Utnyttjande av barn Köp av sexuell tjänst	---	---	Skärpande**	Nja
2018/19:164	Företagsbot	---	Vidgning	Skärpande	Ja
2018/19:165	Forskningsetik	---	Vidgning	Skärpande	Ja

\* Innebär ingen egentlig skärpning av en enskild straffskala, utan endast en skärpt syn på brottslighet riktad mot förtroendevalda (försvårande omständighet)

\*\* Enbart straffskalan för *köp av sexuell handling av barn* skärps.

#### 4.4.3.3 Det straffrättsliga skyddet för statliga företrädare

Som anges under det föregående avsnittet har det under budgetåret 2019 varit svårt, åtminstone i jämförelse med 2018, att identifiera en tydlig lagstiftningsinriktning. Ett tema som i vart fall inbegriper två av lagstiftningsförslagen – *Brott mot förtroendevalda* och *Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning*<sup>149</sup> – och som här kommer att gås igenom berör lagstiftning som syftar till att stärka det straffrättsliga skyddet för olika statliga företrädare. I båda fallen anger regeringen att angrepp på politiskt förtroendevalda å ena sidan, polis, räddningstjänst, ambulanssjukvården och annan myndighetspersonal å den andra, är ett allvarligt samhällsproblem som utgör ett hot mot ifrågavarande yrkesgruppers möjlighet att genomföra sitt uppdrag eller sina arbetsuppgifter.<sup>150</sup>

Som redan har nämnts innebär inte lagförslaget *Brott mot förtroendevalda* vare sig att ett nytt straffbud tillkommer eller att en straffskala skärps – istället går förslaget ut på att ytterligare en försvårande omständighet ska tillfogas uppräknningen i 29 kap. 2 § BrB. Behovet av en ny försvårande omständighet av ifrågavarande slag motiveras med att olika former av angrepp riktade mot våra förtroendevalda ytterst är ett hot mot samhällsordningen och den

<sup>149</sup> Prop. 2018/19:154; Prop. 2018/19:155.

<sup>150</sup> Prop. 2018/19:154, s. 7 och 15 f.; Prop. 2018/19:155, s. 10 f. och 31 f.

representativa demokratin.<sup>151</sup> Enligt propositionen har utsattheten för de förtroendevalda blivit mer utbredd och inneburit att förtroendevalda tvekat inför vissa ställningstaganden, påverkats i sin beslutsfattning eller till och med avsagt sig sitt uppdrag.<sup>152</sup>

Vidare framhålls att en särskild straffbestämmelse som tar sikte på brottslighet riktad mot förtroendevalda inte är en lämplig eller framkomlig väg att lösa problematiken med olika slags angrepp som riktas mot förtroendevalda. Argumentet emot ett specifikt straffbud är främst att bestämmelsen, med hänsyn till den variation av angrepp som en förtroendevald potentiellt kan utsättas för, hade behövt vara obestämt formulerad.<sup>153</sup>

Lösningen på problematiken blev således att föreslå en ny försvårande omständighet. Vad som är intressant att notera, vilket Stockholms universitet också påpekar i sitt remissvar, är att det vid tillfället för lagförslagets framställan hade framlagts två ytterligare förslag på försvårande omständigheter att addera till bestämmelsen i 29 kap. 2 § BrB.<sup>154</sup> Vad Stockholms universitet framhåller som problematiskt med ett för extensivt lagrum med avseende på försvårande omständigheter är bristen på generalitet som därmed uppstår – att omständigheterna blir för situationsbundna.<sup>155</sup>

Det är emellertid inte den av Stockholms universitet framförda kritiken, vilken förvisso är rimlig och relevant, som enligt mig är intressant att närmare fundera över. Istället väcker önskemålen om att utvidga möjligheterna att i fler fall än tidigare utdöma ett strängare straff frågor om regeringens syn på vissa gärningars straffvärde.

Att tillfoga ytterligare omständigheter till uppräkningsen i 29 kap. 2 § BrB ger å ena sidan vid handen att det från regeringshåll är önskvärt med en generell straffökning för brottslighet som är knuten till omständigheterna. Å andra sidan går det däremot att argumentera för att omständigheterna som föreslås införas i 29 kap. 2 § BrB redan är möjliga att beakta vid tillämpningen av den generella straffvärdesregeln i kapitlets första paragraf.<sup>156</sup>

---

<sup>151</sup> Prop. 2018/19:155, s. 15 f.

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Ibid., s. 18 ff.

<sup>154</sup> Förslagen återfinns i SOU 2018:2 *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner* (sedermera prop. 2018/19:155) samt SOU 2018:69 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* (sedermera prop. 2019/20:131).

<sup>155</sup> Stockholms universitet (2018), s. 3.

<sup>156</sup> Just den här synpunkten framförs också i Haparanda tingsrätts remissvar, se prop. 2018/19:154, s. 20.

”Så gör domstolarna också [beaktar omständigheten i den generella straffvärdesbedömningen] i viss utsträckning men inte i alla fall. [...] Genom att uttryckligen ange att domstolen ska beakta en viss omständighet som försvårande säkerställs att den uppmärksammas vid bestämmandet av straffvärdet. På så sätt skapas förutsättningar för en *reell och generell straffskärpning för samtliga typer av brott* som riktas mot en förtroendevald på grund av dennes uppdrag.”<sup>157</sup>

Utifrån utdraget står det klart att det bakomliggande syftet med att införa ytterligare omständigheter – i vart fall enligt förevarande lagförslag – är att åstadkomma en generell straffskärpning. Det som samtidigt kan konstateras är att ju fler omständigheter som knyts till 29 kap. 2 § BrB, desto strängare blir också den generella repressionsnivån. Att det under kort tid presenterades tre olika förslag på nya försvårande omständigheter, och under förutsättning att det bakomliggande syftet var detsamma i övriga två lagförslag, innebär således ett inte obetydligt steg mot ökad repression.

Ytterligare en fråga väcks med anledning av förslagen – hur många försvårande omständigheter kan införas innan dess betydelse riskerar att urholkas? Förarbetet till 29 kap. 2 § BrB ger vid handen att ”uppräknningen skall inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla [...]” omständigheterna som medför att brottsligheten bör betraktas som försvårande.<sup>158</sup> Ett sådant synsätt på lagrummets utformning bör kräva starka skäl för att tillfoga nya omständigheter. Att en samlad bedömning av brottets straffvärde redan ska göras enligt 29 kap. 1 § BrB – andra paragrafen är endast tänkt som en exemplifierande uppräknings – påvisar också att det inte nödvändigtvis finns ett behov av att tillföra ytterligare omständigheter till 29 kap. 2 § BrB.

Det andra lagförslaget som ingår i temat är som nämnt *Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning*. Lagförslaget bygger i allt väsentligt på att regeringen identifierat att polis, räddningstjänst och ambulanssjukvården (s.k. blåljusverksamhet) i varierad utsträckning under de senaste åren blivit utsatta för olika former av angrepp, t.ex. stenkastning och i förekommande fall skottlossning, under pågående utryckning eller räddningsuppdrag. Problemet är inte sällan knutet till insatser som företas i socialt utsatta områden.

Samtidigt saknas enligt regeringen ett adekvat straffrättsligt skydd som tar sikte på just blåljusverksamheternas behov. Det anges att det förvisso finns straffbestämmelser som inbegriper flera gärningar som riktas på ifrågavarande yrkesgrupper, men att dessa som sagt inte utgör ett tillräckligt

---

<sup>157</sup> Prop. 2018/19:154, s. 20. Min kursivering.

<sup>158</sup> Prop. 1987/88:120.

skydd.<sup>159</sup> Förslaget att införa en särskild brottsbestämmelse – *sabotage mot blåljusverksamhet* – tillstyrks av merparten av remissinstanserna, även om ett antal av dessa förespråkar att angrepp mot blåljusverksamhet istället bör vara att anse som en försvårande omständighet istället för en egen brottsbeteckning.<sup>160</sup>

Anledningen till att förevarande lagförslag granskas närmare, vid sidan av dess tillhörighet till det övergripande temat, är att såväl kriminaliseringen som utformningen av straffskalan i mitt (och några av remissinstansernas) tycke uppvisar en rad betänkligheter.

En första anmärkning, vilken delas av Lunds universitet<sup>161</sup>, är det faktum att lagförslaget närmast synes utgöra *symbolisk lagstiftning*. Beaktat att den slags brottslighet som identifieras som ett allvarligt hot mot blåljusverksamhet, såsom stenkastning och skottlossning, redan är kriminaliserat finns det skäl att ifrågasätta behovet av en särskild lagstiftning som tar sikte på när ifrågasättande gärning riktas mot just blåljusverksamhet.<sup>162</sup> Förslaget innebär ur den här aspekten närmast en överkriminalisering.

Vidare uppstår tvivel kring huruvida straffrättsliga åtgärder har någon bäring på att komma tillrätta med de bakomliggande skäl till att angrepp på blåljusverksamheter särskilt förekommer i socialt utsatta områden. Som både Brottsförebyggande rådet och Lunds universitet påpekar finns det skäl att ifrågasätta om lagstiftningen kommer att innebära att brottsligheten och angreppen riktade mot blåljusverksamheten kommer att upphöra.<sup>163</sup>

För egen del är det särskilt det nyssnämnda argumentet som i synnerhet talar emot den nykriminalisering som föreslås i propositionen. Att tillgripa straffrättsliga medel framstår som en otjänlig väg att försöka komma tillrätta med ett problem som har sitt ursprung i social oro och utanförskap. Om något borde ett sådant handlingssätt kunna leda till ytterligare oro och känsla av utanförskap, vilket i sin tur kan medföra att ytterligare angrepp på blåljusverksamhet företas. Lagstiftningen riskerar därmed att inte bara bli ineffektiv, utan även kontraproduktiv. Problematiken beskrivs väl i utdraget nedan:

”Eftersom lagförslaget emellertid inte skulle påverka de strukturella, sociala, kulturella och subkulturella processer som bland annat tar sig

---

<sup>159</sup> Prop. 1987/88:120, s. 10 ff.

<sup>160</sup> Ibid., s. 12 och 14.

<sup>161</sup> Lunds universitet (2018), s. 1.

<sup>162</sup> Här kan också påpekas, vilket framgår av utredningen (SOU 2018:2, s. 39), att brottslighet riktad mot till exempel poliser har en hög lagföringsgrad.

<sup>163</sup> Brottsförebyggande rådet (2018), s. 1.

uttryck i angrepp mot ”blåljusverksamhet”, så kommer förväntningarna på effektivitet inte heller att infrias. Detta leder i sin tur till ytterligare behov för staten att framstå som handlingskraftig för att inte förlora i anseende och förtroende hos medborgarna. Detta behov leder till ytterligare repressiva lagstiftningsåtgärder.”<sup>164</sup>

Regeringen adresserar den framförda kritiken och framhåller att det mycket riktigt krävs insatser från andra sektorer i samhället för att komma tillrätta med situationen i socialt utsatta områden, men att detta faktum inte förändrar behovet av ett adekvat straffrättsligt skydd för blåljusverksamheter.<sup>165</sup> Samma resonemang framgår av utredningen som dessutom anger att ”den [problematiken] inte kan lösas enbart eller *ens till större delen* genom straffrättsliga åtgärder”.<sup>166</sup> Med den utgångspunkten är det svårt att motivera en kriminalisering.

Något ytterligare som undertecknad anser är anmärkningsvärt med lagförslaget är den straffskala som föreslås – inte minst för grovt brott. I propositionen anges att straffskalan för *grovt sabotage mot blåljusverksamhet* ska vara fängelse i två till arton år eller på livstid. Regeringen anför som motivering att straffskalans utformning ska vara i överensstämmelse med övriga sabotagebrott i 13 kap. BrB.<sup>167</sup>

Att det råder ekvivalens mellan de olika brottsens straffskalor är förstås önskvärt, och ur den aspekten kan argumentet att samstämmighet ska råda mellan 13 kap. BrB:s olika sabotagebrott vara godtagbart. Emellertid, vilket Lagrådet påpekar, är det tveksamt om den föreslagna straffskalan är proportionerlig med beaktande av att det närmast uteslutande är tonårspojkar eller unga män som står för brottsligheten.<sup>168</sup>

Något som enligt min uppfattning vidare indikerar att straffskalan inte står i proportion till brottsligheten, vilket även diskuteras ovan, är att brottsligheten i många fall får antas vara en följd av social utsatthet och utanförskap, vilket slutligen och sist beror på samhällets misslyckande. Det nyligen anförda ska förstås inte uppfattas som så att riktade attacker mot samhällsnyttiga verksamheter kan ursäktas av gärningspersonens sociala (miss-)förhållanden – däremot är det i mitt tycke ytterst tveksamt om situationen i sin helhet motiverar den höga straffskala som nu är fallet.

På det hela taget upplevs från mitt håll både kriminaliseringen i sig och utformningen av straffskalan som tecken på en offensiv strafflagstiftning där

---

<sup>164</sup> Lunds universitet (2018), s. 2.

<sup>165</sup> Prop. 2018/19:155, s. 14 f.

<sup>166</sup> SOU 2018:2, s. 120. Min kursivering.

<sup>167</sup> Ibid., s. 26.

<sup>168</sup> Ibid., s. 66.

varken principen om ultima ratio eller straffskalornas proportionalitet verkar ha haft någon inverkan på lagförslaget.

#### 4.4.3.4 Lagförslagen i övrigt

Som framgår av den sammanfattande tabellen (se avsnitt 4.4.3.2) innehåller samtliga propositioner som granskats förslag på straffskärpningar. Att på den grunden välja ytterligare lagförslag att presentera utöver de ovan angivna innebär vissa urvalssvårigheter. Något som däremot särskiljer ett av förslagen från de övriga är att det i *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt*<sup>169</sup> förekommer en diskussion om principen om ultima ratio. Även andra aspekter av lagförslaget väcker uppmärksamhet, något som jag återkommer till nedan.

Lagförslaget i korthet bygger på att regeringen vill vidta en rad åtgärder för att komma tillrätta med olika problem – däribland svarthandel med hyreskontrakt och otillåten andrahandsuthyrning – som råder på hyresrättsmarknaden. Regeringen belyser i lagförslaget den rådande bostadsbristen och påpekar att den svarthandel som bedrivs och de otillåtna andrahandsuthyrningar som företas är ett hot mot hyresmarknaden i stort.<sup>170</sup> I propositionen anges en rad olika civilrättsliga förslag för att motverka utvecklingen på hyresmarknaden som inte närmare kommer att diskuteras, utan uppmärksamheten kommer istället att riktas mot de straffrättsliga åtgärder som regeringen föreslår.

Det första förslag som presenteras innebär en straffskärpning för olaglig försäljning och förmedling av hyreskontrakt. Den skärpning som förordas motiveras med ett konstaterande av betydelsen att straffskalan motsvarar brottets allvar – något som inte anses vara fallet när det kommer till ifrågavarande slags brottslighet. Hela hyresmarknadens funktionssätt hotas av de illegala transaktioner som vidtas rörande hyreskontrakt vilket således får allvarliga samhällsliga konsekvenser.<sup>171</sup> De straffskalor som föreslås tar sin grund i annan brottslighet som regeringen menar är av liknande slag (bedrägeri och skattebrott) och vars straffvärde anses motsvara det som bör gälla för ifrågavarande slags brottslighet. Samtidigt fastslås att ringa brottslighet inte längre ska vara straffri.<sup>172</sup>

Propositionens andra förslag berör en nykriminalisering då även köp av hyreskontrakt, vid sidan av försäljning och förmedling, föreslås bli

---

<sup>169</sup> Prop. 2018/19:107.

<sup>170</sup> Ibid., s. 19 f.

<sup>171</sup> Ibid., s. 32.

<sup>172</sup> Ibid., s. 32 f.

straffbelagt. Grundpremisen för att även beteckna köparens handling som straffbar motiverar regeringen med att köparen orsakar hyresmarknaden lika stor skada som den som säljer eller förmedlar hyreskontrakt. Ur den aspekten finns det enligt regeringen inga sakliga skäl att göra någon straffrättslig åtskillnad mellan de olika avtalsparterna.<sup>173</sup>

Det förs i propositionen en, särskilt i förhållande till andra lagförslag, relativt omfattande diskussion om vilka förutsättningar som behöver vara vid handen för att det ska vara aktuellt med en nykriminalisering. Bland annat anges, i enlighet med Lagrådets utlåtande, att kriminaliseringen ska vara nödvändig, förväntas uppfylla ett visst mått av effektivitet samt att andra alternativa åtgärder inte ska vara aktuella.<sup>174</sup> Vad som här går att utläsa är att regeringen ger uttryck för en ambition att beakta principen om ultima ratio, vilket är en positiv utgångspunkt utifrån uppfattningen att kriminaliseringsprinciperna uppfyller ett syfte och en funktion.

Med det sagt bör uppmärksamheten riktas mot nedanstående utdrag som är hämtat i ett av de föregående avsnitten i samma proposition:

”Att brottsligheten [svarthandel med hyreskontrakt] är svårupptäckt och svårutredd beror framförallt på att *benägenheten att avslöja och berätta om handeln är mycket liten*. Den som tagit emot en otillåten ersättning riskerar att bli återbetalningsskyldig och dömas för brott, medan den som betalat ersättningen riskerar att förlora sin hyresrätt.”<sup>175</sup>

Vad som avses i utdraget är alltså den svarthandel med hyreskontrakt som pågick vid tillfället innan någon nykriminalisering kommit på fråga eller i vart fall blivit del av den hyresrättsliga strafflagstiftningen.

För egen del är det närmast obegripligt att problematiken, som bottnar i en ovilja att bland avtalsparterna avslöja illegala transaktioner på hyresrättsområdet, från regeringshåll förväntas finna sin lösning i att ytterligare minska incitamenten för de inblandade att göra rättsväsendet uppmärksam på händelsen. Det är svårt att föreställa sig ett annat utfall än att ännu färre fall av olagliga transaktioner av hyreskontrakt kommer att komma till allmänhetens kännedom i och med förslaget – något som förstås undergräver lagstiftningens möjliga effektivitet.

Regeringen anger emellertid att även straffbestämmelsens avskräckande funktion kan antas leda till att färre illegala transaktioner av hyreskontrakt

---

<sup>173</sup> Prop. 2018/19:107, s. 36.

<sup>174</sup> Ibid. Det kan i sammanhanget påpekas att Lagrådet uttrycker skepsis kring huruvida förslaget verkligen uppfyller kraven på nykriminalisering.

<sup>175</sup> Ibid., s. 21. Min kursivering.



genomförs.<sup>176</sup> Straffhotet förväntas således verka handlingsdirigerande i så måtto att presumtiva köpare inte längre ska våga eller vilja förvärva hyreskontrakt på ifrågavarande sätt. Även det här argumentet finns i mitt tycke skäl att ifrågasätta.

Det är ingen hemlighet att bostadsmarknaden i Sverige är ansträngd. Det finns på flera platser i landet för närvarande helt enkelt inte bostäder nog att möta den rådande efterfrågan.<sup>177</sup> Svarthandeln med hyreskontrakt och att hyresrättsinnehavare på ett oriktigt sätt hyr ut sina lägenheter bidrar givetvis till ytterligare påfrestningar för hyresrättsmarknaden.

Emellertid upplevs lagförslagets lösning i mina ögon som något bakvänd. I sammanhanget bör den relevanta frågan vara *varför sker svarthandel med hyreskontrakt* och inte *hur ska straffbestämmelser utformas för att förhindra svarthandel med hyreskontrakt*. Svaret på den förra frågan besvarar regeringen egentligen själva i lagförslaget – det råder bostadsbrist och människor behöver någonstans att bo.

Givetvis bör en inte vara naiv inför problematiken då det med all säkerhet finns individer som på ett klandervärt sätt tar vara på möjligheten att utnyttja sina ekonomiska fördelar på en marknad som är byggd för att jämna ut ekonomiska skillnader och erbjuda fler en möjlighet att införskaffa sig ett boende på lika villkor.

Men i minst lika många fall är den (numer kriminelle) köparen endast en person som inte har någon reell möjlighet att ordna sig ett boende på annat vis. Fastighets- och bostadsrättsmarknaden med dess krav på en ofta ansenlig handpenning är för många inte en framkomlig väg och kvar står då hyresrättsmarknaden. För egen del är det svårt att inte tro att den tröskel som där möter den bostadssökande företrädesvis har sin grund i att för få hyresrättsbostäder har byggts – inte att somliga genomför olagliga hyresrättstransaktioner.

Det är anmärkningsvärt att principen om ultima ratio i ena stunden framhålls som beaktansvärd – ”en kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt kräver mycket starka skäl”<sup>178</sup> – för att sedan enligt mig inte alls höras. I vart fall anser jag inte, för att använda regeringens egen formulering, att några mycket starka skäl till kriminaliseringen presenteras.

---

<sup>176</sup> Prop. 2018/19:107, s. 37.

<sup>177</sup> Regeringen uppmärksammar just bostadsbristen, se s. 19 f. i lagförslaget.

<sup>178</sup> Ibid., s. 36.

## 4.4.4 Budgetåret 2020

### 4.4.4.1 Budgetpropositionen

”Regeringen fortsätter arbetet med att modernisera det straffrättsliga skyddet, påföljdssystemet och de återfallsförebyggande åtgärderna. [...] För att öka tryggheten och minska brottsligheten i samhället behövs kraftfulla åtgärder för att bekämpa såväl brotten som brottens orsaker.”<sup>179</sup>

Budgetpropositionen för 2020 påminner i mångt och mycket om sin motsvarighet från 2018, vilket inte är uppseendeväckande beaktat att budgetpropositionerna dels till sin natur är allmänt beskrivna, dels den förhållandevis korta tid som förflutit mellan de olika budgetförslagen. Det kan anmärkas på att det från regeringshåll återigen bedöms som nödvändigt att vidta kraftiga åtgärder mot brottsligheten. Särskilt fäster regeringen vikt vid det brottsförebyggande arbetet där långsiktiga åtgärder i synnerhet behöver vidtas i socialt utsatta områden. Att bryta det negativa mönster som i många fall kommit att präglade dessa områden menar regeringen är en uppgift för hela samhället och dess olika aktörer, men framhåller en stark polisiär förankring som en av förutsättningarna för förändring.<sup>180</sup>

Centrala områden för kriminalpolitiken under innevarande år beskrivs vara mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterad brottslighet, brottslighet med barn som brottsoffer samt terrorism och våldsbejakande extremism. Även organiserad brottslighet, dit även narkotika- och vapenbrottslighet sammanfogas, är särskilt prioriterade av regeringen.<sup>181</sup>

Som nämnt ligger straffprocessuella tvångsmedel utanför den här uppsatsens intresseområde. Detta till trots bör påpekas att regeringen, likt vid 2018 års budgetproposition, framhåller de befintliga hemliga tvångsmedlens bristfällighet och att nya, effektivare verktyg behövs för att bekämpa den moderna brottsligheten.<sup>182</sup> Av utlåtandet att döma har regeringen således för avsikt att vidta ytterligare tvångsmedel och på så vis skärpa brottsbekämpningen.

---

<sup>179</sup> Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 4, s. 67 f.

<sup>180</sup> Ibid., s. 68.

<sup>181</sup> Ibid., s. 65–68.

<sup>182</sup> Ibid., s. 69.

#### 4.4.4.2 Allmänt om lagförslagen

Innan en översiktlig genomgång av budgetårets lagförslag presenteras bör poängteras att det granskade materialet (propositionerna) sträcker sig fram till och med den 30 april 2020. Skälet till detta är inget annat än det att det av tidsmässiga skäl inte funnits tid att företa ytterligare granskningar efter denna tidpunkt.

Den uppräknade av lagförslag som sker nedan är således, vilket närmast är självförklarande, inte en fullständig återgivning av 2020 års straffrättsligt relevanta lagförslag utan endast de som presenterats innan brytpunkten. Att genomgången sker innan budgetåret är avslutat får även till följd att det granskade materialet under innevarande år till antalet är färre än tidigare (sex stycken). Två av dessa innehåller förvisso förslag på två olika åtgärder vardera, men som ändå presenteras i samma proposition.<sup>183</sup>

Vidare försvårar givetvis det låga antalet lagförslag möjligheten att ta fasta på olika lagstiftningsteman. Ett tema, som också anges som ett prioriterad område i budgetpropositionen, har dock identifierats i form av ett starkt straffrättsligt skydd för unga brottsoffer. I övrigt har det inte varit möjligt att på ett naturligt sätt insortera övriga lagförslag under ett enhetligt tema.

Av de granskade lagförslagen innehåller tre av dessa, d.v.s. hälften, förslag på nykriminalisering. Det kan noteras att andelen av lagförslagen som föreslår en nykriminalisering ligger på ungefär samma nivå som de två tidigare granskade åren (45 % respektive 44 %). Ingen av propositionerna ger förslag på att någon avkriminalisering ska företas.<sup>184</sup>

Det kan vidare konstateras att även hälften av propositionerna innehåller ett förslag på att utvidga en befintlig straffbestämmelse. Utvidgningarna tar sikte på barnpornografibrottet där oaktsamhet beträffande att den person som skildras är under 18 år numer är straffbart, på vapenlagen där nu löstagbara magasin omfattas av lagstiftningen samt på olovlig värvning som, till skillnad från den tidigare lydelsen, nu omfattar även värvning av endast en person. Övriga tre lagförslag innehåller varken förslag på en utvidgning eller minskning av en straffbestämmelses tillämpningsområde.

I likhet med tidigare år innehåller ingen av propositionerna något förslag på att en straffskala ska mildras. Istället går att utläsa förslag om fyra straffskärpningar – tre av en specifik straffskala, det fjärde av synen på

---

<sup>183</sup> Prop. 2019/20:69; Prop. 2019/20:131.

<sup>184</sup> För information om vilka lagförslag som avses hänvisas till tabell 5.3.

hedersrelaterad brottslighet – medan övriga två vare sig föreslår en skärpning eller lindring. Procentuellt skiljer sig innevarande år från övriga två då antalet lagförslag, som för tillfället finns att tillgå, i lägre grad än tidigare år innehåller förslag på straffskärpningar.<sup>185</sup> Huruvida den trenden kvarstår vid budgetårets slut eller om den nuvarande riktningen snarast är en tillfällighet återstår att se.

Avslutningsvis ska förekomsten av hänvisningar till kriminaliseringsprinciper i de olika lagförslagen kommenteras. Som framgår av tabellen nedan diskuteras en eller båda av de kriminaliseringsprinciper som är av intresse i det här arbetet i de olika propositionerna. I samtliga propositioner där det anges att kriminaliseringsprinciperna diskuteras förekommer en diskussion om straffets (och straffskalans) proportionalitet. I en av propositionerna - *Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation* – diskuteras även principen om ultima ratio, om än i förhållandevis liten omfattning, vilket framgår av utdraget nedan.

”Det är centralt i ett rättssamhälle att ny straffrättslig lagstiftning noggrant bereds och övervägs, och enbart beslutas då det finns ett verkligt behov av den.”<sup>186</sup>

Att det är mer vanligt förekommande att straffskalans (eller straffets) krav på proportionalitet omnämns i propositionerna än att straffrättsliga ingripanden ska ske som sista utväg synes, utifrån granskade lagförslag, tillhöra vanligheterna.

**Tabell 5.3: Översikt över granskade lagförslag under budgetåret 2019 (t.o.m. 30 april). För det fall att ingen förändring skett beträffande en viss fråga anges detta med ”---”.**

Prop.	Ämnesområde	Ny eller av	Vidgning/ minskning	Skärpande/ mildrande	Krim. principer
2019/20:149	Immaterialrättsinfrång	---	---	Skärpande	Ja
2019/20:131	Hedersrelaterad brottslighet Barnäktenskap	Ny	---	Skärpande*	Ja
2019/20:88	Spridning av rättegångsbilder	Ny	---	---	Nej
2019/20:69	Barnpornografi Preskription vid brott mot barn	---	Vidgning	Skärpande	Ja
2019/20:58	Reglering av vapenmagasin	---	Vidgning	---	Nej
2019/20:36	Terroristsamröre	Ny	Vidgning	Skärpande	Ja

\* Innebär ingen egentlig skärpning av en enskild straffskala, utan endast en skärpt syn på hedersrelaterad brottslighet (försvårande omständighet).

<sup>185</sup> 66 % under 2020. Att jämföra med 82 % (2018) och 100 % (2019).

<sup>186</sup> Prop. 2019/20:36, s. 17.

#### 4.4.4.3 Ett utökat straffrättsligt skydd för barn

Det utökade straffrättsliga skyddet för barn (och unga) förstärks genom två olika lagförslag – *Barnpornografibrottet och preskription av brott mot barn* samt *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*.<sup>187</sup>

Vad angår barnpornografibrottet anges att lagstiftningen är i behov av förändringar med anledning av att den tekniska utvecklingen – främst internet – har utökat möjligheterna att begå brottslighet av ifrågavarande slag. Möjligheterna att idag förvara och distribuera barnpornografi innebär en ökad risk för att allvarlig brottslighet begås.<sup>188</sup>

Propositionen anger att det numer vid skildring av ett barn i pornografisk bild är tillräckligt att den som skildrar barnet är oaktsam beträffande dennes ålder – att jämföra med det befintliga kravet på uppsåt angående att personen som skildras är under 18 år. Samma skuldkrav som nu föreslås gälla vid skildring av ett barn i pornografisk bild uppställs vid sexualbrott mot barn. Utvidgningen motiveras med att det för brott mot samma skyddsintresse bör uppställas samma krav på gärningspersonens skuld.<sup>189</sup>

Vidare föreslås minimistraflet för grovt barnpornografibrott höjas från sex månader till ett års fängelse. Regeringen anger att en mer varaktigt förändrad syn på brottets grad av allvar föranleder skärpta straff. Något ytterligare om hur samhällssynen förändrats anges inte, utan förändringen motiveras istället med den tekniska utvecklingen som har förenklat distribution och konsumtion av barnpornografiskt material. Regeringen anger också att ”mycket talar för att de sexuella övergreppen som dokumenteras blir allt grövre och ofta innefattar våld och övergrepp på mycket unga barn”.<sup>190</sup>

Ytterligare ett förslag i propositionen berör avskaffad åtals- och påföljdspreskription för våldtäkt och könsstympning om brottet är riktat mot en person under 18 år. Som skäl för avskaffad preskription av ifrågavarande brottstyper anges att barn är särskilt skyddsvärda och att allvarlig brottslighet som riktas mot skyddslösa individer anses vara särskilt förkastligt.<sup>191</sup> Ett flertal remissinstanser vänder sig emot förslaget där synpunkter framförs bland annat om att det är svårt att motivera ett avskaffande när andra brottstyper med samma straffvärde inte undantas från preskriptionsreglerna samt att det praktiska behovet är lågt.<sup>192</sup>

---

<sup>187</sup> Prop. 2019/20:69; Prop. 2019/20:131

<sup>188</sup> Prop. 2019/20:69, s. 14 f.

<sup>189</sup> Ibid., s. 20.

<sup>190</sup> Ibid., s. 24 f.

<sup>191</sup> Ibid., s. 37.

<sup>192</sup> Ibid., s. 36.

Den andra propositionen – *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* – innehåller två olika förslag. Det första är att brottslighet av hederskaraktär<sup>193</sup> föreslås betraktas som en försvårande omständighet enligt 29 kap. 2 § BrB. Det andra förslaget innebär att en ny brottsbeteckning – barnäktenskap – ska tillföras brottsbalken. Det är också främst det senare förslaget vars skyddsintresse är tydligt inriktat på personer under 18 år, även om förstås även det förra i förekommande fall berör omyndiga personer.

Angående den hedersrelaterade brottsligheten anser regeringen att det i dagsläget generellt inte tillmätts tillräckligt stor betydelse i straffvärdesbedömningen. Det framhålls att en särskild straffskärpningsgrund kan leda till att brottslighet med hedersmotiv i större grad uppmärksammas av domstolen.<sup>194</sup> Dessutom innebär den föreslagna lagändringen en tydlig markering mot förkastligheten i hedersrelaterad brottslighet.

”En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv ger en tydlig och betydelsefull signal att samhället ser allvarligt på brottslighet som strider mot grundläggande värderingar och som kan leda till att de mänskliga rättigheterna kränks.”<sup>195</sup>

Remissinstansernas kritik liknar i stort den som framförts mot andra förslag att införa nya försvårande omständigheter i uppräknningen i 29 kap. 2 § BrB.<sup>196</sup> Det framhålls framför allt att bestämmelsen riskerar att förlora sin generella karaktär samt att hedersmotiv redan idag kan beaktas vid den straffvärdesbedömning som sker med stöd av 29 kap. 1 § BrB och att det praktiska behovet därför är lågt.<sup>197</sup>

Som nämnt innehåller även propositionen ett förslag på nykriminalisering, där brottsbeteckningen *barnäktenskap* föreslås införas i brottsbalken. Regeringen anger att barnäktenskap förvisso i stor utsträckning redan träffas av bestämmelserna om tvångsäktenskap, men att en kriminalisering som särskilt riktar sig mot barnäktenskap dels kan bidra till att förstärka bilden av samhällets ogillande, dels kan skapa större överensstämmelse med Sveriges förpliktelser enligt FN:s barnkonvention.<sup>198</sup> Dessutom anges att dagens straffbestämmelser i många fall medför bevisvärigheter, vilket har medfört att få åtal har lett till fällande dom.<sup>199</sup>

---

<sup>193</sup> Brottslighet med motiv att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

<sup>194</sup> Prop. 2019/20:131, s. 33 f.

<sup>195</sup> Ibid., s. 35.

<sup>196</sup> T.ex. prop. 2018/19:154 *Brott mot förtroendevalda* (se avsnitt 4.4.3.3).

<sup>197</sup> Prop. 2019/20:131, s. 31.

<sup>198</sup> Ibid., s. 41 f.

<sup>199</sup> Ibid., s. 43.

#### 4.4.4.4 Lagförslagen i övrigt

Under första halvan av 2020 presenteras åter ett lagförslag – *Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation* – på den terrorrelaterade brottslighetens område. Som propositionens titel ger vid handen behandlar lagförslaget olika typer av samröre med terroristorganisationer som är kriminaliserat under nuvarande lagstiftning.<sup>200</sup>

”Om det är oklart på vilket sätt en persons agerande har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation, eller vilken brottslig gärning agerandet syftat till, kan den nuvarande regleringen dock vara svår att tillämpa.”<sup>201</sup>

Två exempel på samröre är att bistå med material eller att upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation. I övrigt uttrycks att det ska vara tal om åtgärder som är ägnade att främja, stärka eller understödja en ifrågasvarande sammanslutning.<sup>202</sup> Dessutom anges att ”annat liknande stöd” ska omfattas av bestämmelsen.<sup>203</sup>

En del av kritiken som riktas mot lagförslaget har sin grund i att det kriminaliserade området med avseende på terrorrelaterad brottslighet är för vidsträckt och svåröverskådlig.<sup>204</sup> Regeringen håller förvisso med om att det kriminaliserade området är vidsträckt<sup>205</sup>, men det är samtidigt tydligt att intresset av att förhindra terrorrelaterad brottslighet väger tyngre än andra intressen som kan framföras emot ytterligare kriminalisering på området. Nedanstående citat, som behandlar ultima ratio, förstärker detta påstående.

”Det är centralt i ett rättssamhälle att ny straffrättslig lagstiftning noggrant bereds och övervägs, och enbart beslutas då det finns ett verkligt behov av den. Det måste emellertid också läggas i vågskålen att terrorismen är ett samhällsproblem som hela tiden tar sig nya former. Den grundläggande målsättningen måste vara att samhället så effektivt som möjligt ska kunna förhindra att terroristbrott begås.”<sup>206</sup>

Med bakgrund av utdraget är det intresseväckande att regeringen fortsätter att vidga det straffbara området för terrorrelaterad brottslighet. Som framhålls av flera remissinstanser går det att ifrågasätta huruvida den föreslagna lagstiftningen egentligen bidrar med att straffbelägga något som inte redan är kriminaliserat.

---

<sup>200</sup> Prop. 2019/20:36, s. 17.

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> Ibid., s. 18 f.

<sup>203</sup> Ibid., s. 23.

<sup>204</sup> Ibid., s. 19.

<sup>205</sup> Ibid., s. 14

<sup>206</sup> Ibid., s. 17.

För även om terrorismen onekligen är ett stort samhällsproblem, särskilt ur kvalitativ synpunkt, är det värt att ifrågasätta om den sentida, snabba reformtakten på området verkligen kan sägas vara så noggrant övervägd som skäligen kan krävas eller om det finns ett verkligt behov av den.



## 5 Analys och slutsats

### 5.1 Svårigheten i att beskriva politik

Det är en utmaning att försöka beskriva ett så pass omfattande fenomen som kriminalpolitiken på ett dels begripligt och koncist sätt, dels på ett sätt som försäkras sig om att inget av betydande relevans förbises vid undersökningen. I någon mån återfinns huvudbryet med att skildra en politisk inriktning i balansgången mellan att å ena sidan i för stor utsträckning fördjupa sig i några särskilda lagförslag och därmed missa helhetsbilden, å andra sidan att framställningen på ett närmast summariskt sätt beskriver lagstiftningsförslag och därmed blir för ytlig och praktiskt taget intetsägande.

För att överhuvudtaget kunna genomföra en studie av ifrågavarande slag togs (vilket anges under uppsatsens avgränsningar, se avsnitt 1.4) beslutet att endast undersöka lagförslag närmare. Det bör i det sammanhanget påpekas att propositionen är slutprodukten och en sammanställning av ofta mångårigt utredningsarbete. Således kan utredningen förväntas innehålla information och överväganden som inte går att utläsa av lagförslaget.

Beaktat att propositionen emellertid, i kraft av sig själv, ska innehålla tillräckligt med information för att kunna fatta ett beslut om att exempelvis vidta straffrättsliga lagstiftningsåtgärder anser jag att det, trots det ovan anförda, finnas skäl att begränsa undersökningen till att omfatta endast lagförslag. I någon mening förväntas propositionen innehålla den information som regeringen främst menar är relevant för att beslut ska kunna fattas. Det är också de överväganden som presenteras däri som regeringen ställer sig bakom. Min bedömning är att det utifrån propositionerna på ett tillfredsställande sätt går att uttala sig om vilken kriminalpolitik som bedrivs.

### 5.2 Pågående straffrättslig expansion

Efter att ha granskat 26 olika lagförslag som framlagts under de senaste dryga två och ett halvt åren är den första insikt som uppenbarar sig att den kriminalpolitik som för närvarande bedrivs innefattar en utvidgning i kriminaliseringshänseende. Under perioden presenterades tolv förslag på nykriminalisering och ytterligare sju som föreslår en utvidgning av en redan befintlig straffbestämmelse. Endast i en av propositionerna föreslås en avkriminalisering, vilket dessutom sker på grund av brottsbeteckning (dobbleri) nu bedöms innefattas i en annan straffbestämmelse. Någon avkriminalisering i egentlig mening är det således knappast tal om.

Det är enligt min uppfattning inte särdeles uppseendeväckande att förslag på avkriminaliseringar lyser med sin frånvaro i propositionerna. Under förutsättning att en kriminalisering föregåtts av noggranna överväganden borde det vara sällsynt att det föreligger skäl att inte längre betrakta gärningen som straffvärd. I vissa fall kan det förstås vara så att ett visst beteende inte längre betraktas som straffrättsligt klandervärt (jfr sedlighetsbrott) eller att samhällets utveckling medfört att viss brottslighet inte längre förekommer.

Vad angår den förhållandevis omfattande ny- och omkriminalisering som i dagsläget sker så ger den vid handen att det, som avsnittsrubriken antyder, för närvarande pågår en straffrättslig expansion. Huruvida den utbyggnad av det straffrättsliga systemet som framgår ur min undersökning särskiljer sig ur ett historiskt perspektiv har jag dessvärre inte samma detaljerade underlag till att kommentera. Istället får jag nöja mig med att med hjälp av Thams kriminalpolitiska genomgång konstatera att det i vart fall sedan Alliansens regeringsperiod har pågått en utvidgning av det straffrättsliga systemet<sup>207</sup> – en expansion som enligt mig i hög grad ännu är fortgående.

Det är min bedömning att den kriminalpolitiska inriktningen i en inte obetydlig omfattning bör klassificeras som *offensiv straffrättspolitik* såsom den beskrivs under kapitel tre. Uppfattningen grundar sig i det förtroende till straffets preventiva funktion som framhålls i flertalet av propositionerna. Nedanstående utdrag anser jag belyser den syn som i många fall – implicit eller explicit – gör sig gällande i de olika lagförslagen:

”Om ett beteende inte är socialt accepterat och anses ha så starka negativa verkningar för samhället att det bör beivras är den allmänt vedertagna metoden att kriminalisera beteendet.”<sup>208</sup>

Att kriminaliseringen betecknas som ”den allmänt vedertagna metoden” ges skenet av att kriminalisering är den primära åtgärden mot oönskade beteenden. Med andra ord sätts tilltro till kriminaliseringens förmåga och möjlighet att lösa sociala och samhälleliga problem – en av grundpremisserna i den offensiva straffrättspolitiken.

Ur den aspekten är det vidare tveksamt om principen om *ultima ratio* har någon regelmässig inverkan på den straffrättsliga lagstiftningsprocessen. Det kan också nämnas att principen tydligt kommer till uttryck i blott tre av de granskade lagförslagen. Emellertid kan inte uteslutas att en diskussion om principen förekommit på något tidigare stadium, t.ex. i utredningen, i lagstiftningskedjan.

---

<sup>207</sup> Tham (2018), s. 70 ff.

<sup>208</sup> Prop. 2019/20:88, s. 11.

Nästa fråga som är värd att reflektera över är när en möjligen befogad tilltro övergår till en irrationell övertro på kriminaliseringens positiva och avhjälpande effekter. Som bland annat Jareborg framhåller är det ytterst tveksamt om kriminalisering i nuvarande omfattning är befogad och att det finns skäl att tro att kriminaliseringens effektivitet skulle tillta genom att ersätta många av straffhoten med andra former av social kontroll.<sup>209</sup>

Två exempel på denna övertro till kriminaliseringens avhjälpande funktion står särskilt att finna i lagförslagen *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt* och *Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet*. Att identifiera den övergripande problematiken som dessa propositioner berör – den nationella bostadsbristen och det sociala utanförskapet i framför allt storstadsförorter – vållar inga problem. Att däremot förstå på vilket sätt de föreslagna kriminaliseringarna förväntas innebära någon effekt med avseende på att komma tillrätta med dessa problem är åtminstone bortom min förståelse.

Att öka repressionsnivån i samhället, och då i synnerhet med avseende på kriminaliseringsåtgärder som löper risk att bli ineffektiva, är förstås mycket problematiskt i flera avseenden. Först och främst innebär inte ifrågavarande straffrättsliga åtgärder att grundproblemet åtgärdas. För att konkretisera och återknyta till lagförslagen ovan så innebär inte kriminaliseringen att bostadsbristen upphör eller att det sociala utanförskapet undanröjs. För det andra kan en tilltro till en höjd repressionsnivå, under förutsättning att höjningen inte visar sig ha effekt, innebära att ytterligare repressiva åtgärder från politiskt håll anses nödvändiga att vidtas, vilket ytterligare höjer repressionsnivån o.s.v. En sådan negativ spiral med tilltagande repression riskerar, utifrån antagandet att repressionsnivån ska hållas på ett minimum, i slutändan att hota hela straffsystemets legitimitet.

Det är viktigt att poängtera att all kriminalisering inte är ineffektiv eller omotiverad. I många fall är det svårt att föreställa sig hur en viss gärning inte skulle kunna vara straffbelagd. Avsikten här har snarare varit att belysa att en redan väl tilltagen straffrättslig lagstiftning fortfarande expanderar och att det i en del lagförslag finns skäl att ifrågasätta om strafflagstiftning är det mest effektiva tillvägagångssättet.

---

<sup>209</sup> Jareborg (2001), s. 55. Det bör noteras att texten författades 2001, vilket innebär att det med ”nuvarande” avses rättsläget för knappt 20 år sedan. Argumentet har emellertid bäring även idag.

## 5.3 Skärpta straffskalor

Det område som under den granskade perioden varit föremål för det största antalet förslag på reformer rör straffskalor. I 20 av de 26 granskade lagförslagen föreslås att en befintlig straffskala ska omarbetas – i samtliga av dessa fall föreslås att förändringen ska ske i skärpande riktning. I ytterligare två lagförslag föreslås en ny försvårande omständighet införas i 29 kap. 2 § BrB, något som förvisso inte är en direkt förändring av en befintlig straffskala, men som likväl innebär en skärpt syn på viss angiven brottslighet. Under perioden föreslogs inga förändringar i mildrande riktning, utan övriga fyra propositioner innehöll inga förslag på förändringar i endera riktningen.

Till skillnad från principen om ultima ratio är diskussioner om straffskalans proportionalitet i förhållande till brottets allvar betydligt mer förekommande. I elva av propositionerna förekommer en redogörelse för proportionalitetsavvägningen. Här ska framhållas att ytterligare några lagförslag omnämner något i stil med att ”straffet ska motsvara brottets allvar” eller liknande formulering, men nöjer sig också med att konstatera att kravet finns utan att egentligen beskriva vad det innebär i praktiken och på vilket sätt straffhöjningen i det enskilda fallet uppfyller kravet på proportionalitet. Dessa lagförslag har inte enligt mig i någon egentligen mening diskuterat straffskalans proportionalitet.

De argument som framförs till stöd för en straffskärpning är förstås av varierande slag, omfattning och detaljrikedom. Exempelvis kan här nämnas *Skärpta straff för de allvarligaste fallen av immaterialrättsintrång* som i min mening presenterar en tydlig och relevant förklaring av på vilket sätt dagens strafflagstiftning inte på ett rimligt sätt markerar brottets allvar.<sup>210</sup>

Generellt kan sägas att när det kommer till förslag om straffskärpningar synes i lagförslagen särskilt någon (eller några) av fem argumentationslinjer föras:

- (1) allmänhetens syn på brottsligheten i fråga har förändrats,
- (2) samhälleliga förändringar över längre tid,
- (3) kvantitativt hög risk för brottslighet,
- (4) kvalitativt allvarligt brott, eller
- (5) konformitet mellan olika brottstypers straffskalor.

---

<sup>210</sup> Prop. 2019/20:149, s. 25 ff. Till exempel anges att fler företag idag, i jämförelse med hur situationen såg ut vid de immaterialrättsliga lagstiftningarnas tillkomst, har verksamheter som helt eller delvis kretsar kring immaterialrättsliga tillgångar. Att immaterialrätten kommersiella sida fortsätter att expandera har även givit upphov till grövre och mer organiserad brottslighet

Framför allt anser jag att straffskärpningar som motiveras enligt den första punkten i uppräkningslistan uppvisar stora betänkligheter i flera avseenden. Samtidigt är det också en vanligt förekommande förklaring och motivering till skärpta straffskalor sett till de granskade propositionerna.

Till att börja med bör frågan lyftas: hur ska "allmänheten" definieras? Är det gemene man eller inbegriper allmänheten enbart en viss gruppering eller liknande? Vem bestämmer vilka som utgör "allmänheten"? Sedermera uppstår nästa bekymmer (förutsatt att det överhuvudtaget går att konkretisera "allmänheten"): finns det en enhetlig bild hos allmänheten av hur ett brotts allvar ska bedömas? Hur ska den i sådana fall beläggas?

Frågorna är som säkerligen framgår retoriska. Det går givetvis inte att uttala sig med tillräcklig säkerhet eller tillförlitlighet om "allmänhetens syn" på straffvärdet av en viss typ av brottslighet. Hänvisningar av sådant slag är med nödvändighet spekulationer. Den här typen av opreciserad motivering för en allmän höjning av repressionsnivån i samhället är i min mening inte tillfredsställande.

I stället anser jag att det är mer sannolikt att det med "allmänhetens syn" snarast är en förändring av lagstiftarens syn. Utifrån premissen att ett förslag om straffskärpning enbart bygger på ett resonemang om "allmänhetens syn" går det att ifrågasätta det femte och sista skälet som punktats upp på föregående sida – konformitet mellan straffskalor.

Argumentationslinjen synes nämligen arta sig på ett av två sätt; antingen motiveras anledningen till att överhuvudtaget företa en straffskärpning (av straffbestämmelse X) med att en annan, enligt lagstiftaren lika straffvärd eller på annat sätt likartad, straffbestämmelse (Y) har en viss straffskala som även den ifrågasatta straffbestämmelsen (X) bör efterlikna, eller så har redan behovet av en straffskärpning konstaterats och den andra straffskalan (Y) tjänar som ledning vid bestämmandet av den första (X).

Att lika straffvärda fall ska behandlas lika är förstås helt i överensstämmelse med kravet på ekvivalens mellan straffbestämmelsernas olika straffskalor. Ett exempel på en möjlig konsekvens av att det ska råda likvärdighet mellan straffskalorna anges nedan:

Straffskalan för straffbestämmelse A skärps med motiveringen att allmänheten nu ser mer allvarigt på ifrågasatt brottslighet än tidigare. I nästa led skärps straffskalan för straffbestämmelse B med hänvisning till att straffvärdet bör vara samma som för straffbestämmelse A.

Vad exemplet vill påvisa är att det utan några andra skäl än att det utifrån ett påstående om att det från allmänhetens syn är önskvärt med en straffskärpning av en viss straffbestämmelse, går att motivera att andra straffbestämmelser skärps även dem med hänvisning till principen om straffskalors ekvivalens. Det är också utifrån ekvivalensargument möjligt att därefter skärpa straffskalorna för straffbestämmelse C, D o.s.v. utan att några sakliga skäl presenterats för varför den första straffskaleskärpningen överhuvudtaget var befogad.

Det måste förstås poängteras att det inte är någon exakt vetenskap att fastställa en viss brottstyps abstrakta straffvärde och tillhörande straffskala. Slutligen och sist är det avväganden av normativ karaktär som är styrande i straffbestämmelsens utformning – något som givetvis försvårar för lagstiftaren att ange koncisa och precisa skäl till varför en straffskärpning är befogad.

Med det sagt innebär t.ex. en frihetsberövande påföljd ett avsevärt ingrepp i den enskildes liv vilket ställer höga krav på att den möjliga omfattningen av frihetsberövandet (straffskalan) i möjligaste mån är välmotiverad. Utifrån den aspekten lämnar flera av propositionerna mycket att önska beträffande hur bevekelsegrunderna bakom olika straffskärpningar underbyggs. Fler diskussioner med tydligare förankring i kravet på proportionalitet och hur straffskärpningen förhåller sig till detta krav hade också varit önskvärt.

## 5.4 Politikens förhållande till principerna

Merparten av kapitlet fokuserar på frågor om *hur* väl kriminalpolitiken förhåller sig till de aktuella principerna för kriminalisering, där det korta svaret är att principerna endast tycks beaktas i begränsad utsträckning. Vad som här istället ska diskuteras är *varför* lagförslagen, och i förlängningen kriminalpolitiken, mer eller mindre fäster avseende vid principerna.

På ett mer abstrakt plan kan det inledningsvis finnas skäl att fråga sig om något rätteligen kan kallas en princip, om den grundläggande idé som principen är bärare av inte faktiskt efterlevs i praktiken. En princip måste förutsättas utgöra ett teoretiskt fundament och en grundläggande beståndsdel i ett visst (rätts-)system. Om den praktiska verksamheten inte anpassas och utformas i överensstämmelse med principen finns det fog att säga att det budskap ”principen” förmedlar inte utgör en princip i någon egentlig mening. Utifrån den aspekten bör en princip – åtminstone i rättsliga sammanhang – endast kunna existera om den befästs i den praktiska verksamheten.

Går det då att inom ramen för det här arbetet och utifrån de granskade lagförslagen dra några slutsatser kring huruvida principerna verkligen existerar i rättssystemet? Svaret är nej. Vad lagförslagen inte förtäljer är samtliga av de överväganden som sker på annat håll hos den styrande makten. Principen om ultima ratio kan till exempel ha som störst inverkan på alla de förslag på kriminaliseringar som aldrig kommer på fråga. Den ”synliga” kriminalpolitiken presenterar inte nödvändigtvis en samlad bild av principernas efterlevnad. Det är trots allt rimligt att påstå att principerna existerar, om än att deras efterlevnad inte alltid framstår som vare sig tydlig eller konsekvent.

Utan att dröja vid diskussionen om principerna faktiskt är principer i ordets rätta bemärkelse, står det klart att viss hänsyn tas till ultima ratio och straffskalornas proportionalitet. Det är i vart fall tydligt att lagstiftaren är medveten om att dessa riktlinjer för straffrättslig lagstiftning existerar – särskilt uttrycks den senare av dessa i flera av lagförslagen.<sup>211</sup> Trots denna vetskap är det i vissa avseenden mycket tveksamt om principerna beaktas.

Det finns enligt mig skäl att argumentera för att straffrätten till en inte obetydlig del är *reaktiv*.<sup>212</sup> I flera av de lagförslag som granskats framhålls förvisso att lagstiftningen förutspås få en avhållande verkan på människor och således verka handlingsdirigerande. I det avseendet måste strafflagstiftningen förstås ha en förebyggande avsikt.

Emellertid är det i merparten av lagförslagen tydligt att förslagets syfte är att motverka ett redan befintligt samhällsproblem. För att exemplifiera detta kan nämnas all den terrorrelaterade lagstiftningen som är knuten till hotbilden och inte minst tidigare begångna terrorattentat (t.ex. våldsdådet på Drottninggatan 2017)<sup>213</sup>; den nya sexualbrottslagstiftningen byggd på frivillighet som slutligen infördes efter att den dåvarande lagstiftningen från olika håll blivit föremål för en växande kritik<sup>214</sup>; det straffrättsliga skyddet för

---

<sup>211</sup> Diskussioner om ultima ratio är dock mer sällsynt förekommande. Sannolikt beror detta på att fler av propositionerna behandlar förslag om straffskärpningar än nykriminaliseringar.

<sup>212</sup> Utvecklingsriktningen kan jämföras med Petter Asps artikel *Går det att se en internationell trend? — om preventionismen i den moderna straffrätten* (2007), där Asp för att det går att beskåda en internationell utvecklingsriktning mot en strafflagstiftning av mer förebyggande (Asp använder uttrycket *preaktiv*) karaktär än tidigare.

<sup>213</sup> Efter attentatet utvidgades t.ex. kapningsbrottet till att omfatta kapning av lastbilar, se prop. 2017/18:73.

<sup>214</sup> En samtyckesbaserad sexualbrottslagstiftning föreslogs vid reformerna 2005 och 2013, utan att någon omarbetning av bestämmelsen gjordes. Samhälleliga initiativ och en rad kritiserade domar föranledde ytterligare en utredning 2014 som utmynnade i lagförslaget.

blåljusverksamhet som föreslogs efter det att polis och räddningspersonal i tilltagande omfattning utsatts för angrepp<sup>215</sup> och så vidare.

Det framstår i mitt tycke som tydligt att merparten av de granskade förslagen tillkommit på grund av ökade problem inom vissa områden eller att förslagen kan kopplas till särskilda händelser. Strafflagstiftningen synes i huvudsak tillkomma som en reaktion mot något som samhället önskar motverka.

Inte sällan uppmärksammas problematiken i medierna eller i offentliga sammanhang vilket sätter press på politikerna att agera. Om det framstår som att samhället kräver skärpta straff eller en utökning av det kriminaliserade området för att den åsikten tar mest plats i den offentliga debatten, är det knappast uppseendeväckande att den politiska kursen inriktas på att öka repressionsnivån. I slutändan vill förstås politikerna, i enlighet med det parlamentariska statsskickets grundläggande tankesätt, i sitt lagstiftningsarbete försöka spegla den (förmodade) samhällsuppfattningen i vad angår straffrättens utformning. Och om den uppfattningen antas bestå i kravet på hårdare tag – ofta används begreppet ”krafttag” – mot kriminaliteten är det inte förvånande att principernas betydelse och efterrättelse underordnas andra intressen.

## 5.5 Slutsats

Inledningsvis finns skäl att återvända till den frågeställning som legat till grund för arbetet:

*Hur ser den kriminalpolitik som för närvarande bedrivs ut och hur förhåller den sig till de i syftet angivna principerna för kriminalisering?*

Frågeställningen är som framgår tvådelad. Meningens första bisats besvaras av den empiriska studie som företagits och svaret kan i korthet beskrivas som att kriminalpolitiken utgörs av en offensiv kriminalpolitik med en expanderande och strängare strafflagstiftning. Här hänvisas läsaren åter till kapitel fyra för en mer detaljerad beskrivning av det kriminalpolitiska läget så som det framgår av lagförslagen från hösten 2017 till slutet på april 2020.

Den andra bisatsen, som söker svaret på kriminalpolitikens förhållande till principen om ultima ratio samt straffskalan proportionalitet, har till stora delar besvarats under övriga avsnitt i innevarande kapitel, men ska trots detta sammanfattas nedan.

---

<sup>215</sup> Se t.ex. Xhaferi (2017) och Svenska Dagbladet (2017).



Den slutsats som undertecknad drar utifrån studien är att kriminaliseringsprinciperna endast i begränsad omfattning uttrycks i de presenterade lagförslagen.

Utifrån vad som går att utläsa från propositionerna bedöms det vara tveksamt om principen om ultima ratio har någon större bäring eller inverkan på lagstiftarens arbete. I få förekommande fall omnämns principen, men synes inte uppställa några hinder mot nykriminaliseringar. Huruvida detta beror på att principen inte har någon reell genomslagskraft eller att situationen bedöms vara sådan att det är absolut nödvändigt att tillgripa straffrättsliga medel är svårt att uttala sig om. Det hade överlag varit önskvärt om propositionerna tydligare angav vilka alternativa möjligheter som står till buds för att komma tillrätta med den identifierade problematiken, eller, om inga sådana alternativ existerar, klargöra detta.

I större utsträckning förekommer hänsynstaganden och diskussioner om kravet på att straffskalan (eller det abstrakta straffvärdet) ska vara proportionerligt sett till brottets grad av allvar. I flera fall föregås förslaget på förändrad (eller ny) straffskala av sådana överväganden, vilka också kommer till uttryck i lagförslaget. Det är emellertid inte ovanligt att straffskärpningar underbyggs på diffusa grunder där framför allt förekomsten av ”allmänhetens syn” som bärande skäl till straffskärpningar (och i förekommande fall nykriminaliseringar) kan ifrågasättas. Beaktat att repressionsnivån stadigt ökar i samhället anser jag det vara bekymmersamt att ökningen i viss utsträckning genomförs utan att adekvata skäl presenteras.

## 5.6 Framtida forskning

Kriminalpolitiken är under ständig förändring, vilket också medför att undersökningar av dagsaktuell kriminalpolitik snabbt förlorar sin aktualitet. Detta innebär givetvis inte att kriminalpolitikiska undersökningar är opåkallade, utan det är av vikt att kriminalpolitiken även framgent granskas och ifrågasätts.

Under andra förutsättningar hade förslagsvis en närmare granskning av utredningar, promemorior, riksdagskrivelser- och debatter, motioner och medierapportering med fördel varit en del av arbetet att beskriva kriminalpolitiken. En sådan undersökning hade varit intressant att ta del av.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Utredningsbetänkanden

SOU 1992:61	Ett reformerat åklagarväsende: betänkande D. A
SOU 2008:85	Straff i proportion till brottets allvar
SOU 2012:34	Nya påföljder
SOU 2013:38	Vad bör straffas, Del 2
SOU 2015:55	Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck
SOU 2018:2	Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner
SOU 2018:69	Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet

### Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1987/88:120	om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.)
Prop. 2014/15:1	Budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 4
Prop. 2015/16:113	Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet
Prop. 2017/18:1	Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 4
Prop. 2017/18:26	Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten
Prop. 2017/18:73	En utvidgning av kapningsbrottet
Prop. 2017/18:81	Elektronisk övervakning av kontaktförbud
Prop. 2017/18:102	En skärpt straffrättslig reglering av obehörigt tillträde till skyddsobjekt

Prop. 2017/18:123	Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering.
Prop. 2017/18:165	Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan
Prop. 2017/18:174	En mer heltäckande terrorismlagstiftning
Prop. 2017/18:177	En ny sexualbrottslighet byggd på frivillighet
Prop. 2017/18:200	En ny lag om företagshemligheter
Prop. 2017/18:211	Invasiva främmande arter
Prop. 2017/18:220	En omreglerad spelmarknad
Prop. 2017/18:234	Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen
Prop. 2018/19:1	Budgetpropositionen för 2019, utgiftsområde 4
Prop. 2018/19:78	Skärpt straff för subventionsmissbruk
Prop. 2018/19:79	Ändamålsenliga sanktioner mot otillåtna avfallstransporter
Prop. 2018/19:107	Åtgärder mot handel med hyreskontrakt
Prop. 2018/19:138	Straffet för mord
Prop. 2018/19:154	Brott mot förtroendevalda
Prop. 2018/19:155	Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet
Prop. 2018/19:157	Straffrättsliga åtgärder mot utnyttjande av barn
Prop. 2018/19:164	Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag
Prop. 2018/19:165	Etikprövning av forskning – tydligare regler och skärpta straff
Prop. 2019/20:1	Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 4
Prop. 2019/20:36	Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation
Prop. 2019/20:58	Reglering av vapenmagasin
Prop. 2019/20:69	Barnpornografibrottet och preskription av brott mot barn

Prop. 2019/20:88	Ett förbud mot spridning av bilder från rättegångar
Prop. 2019/20:131	Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet
Prop. 2019/20:149	Skärpta straff för de allvarligaste fallen av immaterialrättsintrång
Skr. 2016/17:10	Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid

## Litteratur

- Anderberg, Andreas & Martinsson, Dennis, ”Hårdare tag i valårets tecken. Ett kritiskt inlägg om den senaste tidens straffrättspolitik”, *Juridisk Tidskrift*, Nr 4 2017/18, s. 921–938
- Andersson, Robert & Nilsson, Roddy, *Svensk kriminalpolitik*, Upplaga 2, Liber, Stockholm, 2017
- Asp, Petter, ”Går det att se en internationell trend? — om preventionismen i den moderna straffrätten”, *Svensk Juristtidning häfte 1*, 2007, s. 69–82
- Asp, Petter & Ulväng, Magnus, *Kriminalrättens grunder*, 2., omarb. uppl., Iustus, Uppsala, 2013
- Axberger, H-G, *Det allmänna rättsmedvetandet*, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Stockholm, 1996
- Berglund, Kerstin, *Straffrätt och kön*, Iustus, Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2007, Uppsala, 2007
- Bondeson, U., ”Det allmänna rättsmedvetandet— en legal fiktion”, I Bondeson, U. (red.), *Rationalitet i rättssystemet: antologi*, LiberFörlag, 1979, s. 143
- Borgeke, Martin & Heidenborg, Mari, *Att bestämma påföljd för brott*, 3., [utök. och aktualiserade] uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016
- Flyghed, Janne, ”Normalisering av det exceptionella: ett led i den sociala kontrollens expansion”, *Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet / Janne Flyghed (red.)*, 2000, s. 38–68
- Frände, Dan, *Allmän straffrätt*, 4. uppl., Helsingfors universitet, Juridiska fakulteten, Helsingfors, 2012
- Jareborg, Nils, *Allmän kriminalrätt*, Iustus, Uppsala, 2001
- Jareborg, Nils, ”Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)”, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Vol. 2:2, 2005, s. 521-534
- Jareborg, Nils, ”What Kind of Criminal Law Do We Want? – On Defensive and Offensive Criminal Law Policy”, *Scraps of Penal Theory*, Iustus, Uppsala, 2002
- Jareborg, Nils & Zila, Josef, *Straffrättens påföljdslära*, 3., bearb. och uppdaterade uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010

- Jungs, Heike; Nuotio, Kimmo; Bengoetxea, Joxerramon, "Ultima Ratio, Is the Principle at Risk?", *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 3, No. 1, 2013, s. 1-5
- Kestemont, Lina, *Handbook on legal methodology: from objective to method*, Intersentia, Cambridge, 2018[2018]
- Lernestedt, Claes, *Kriminalisering: problem och principer*, Iustus, Diss. Stockholm: Univ., 2003, Uppsala, 2003
- Melander, Sakari, "Ultima Ratio in European Criminal Law", *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 3, No. 1, 2013, s. 42-61
- Packer, Herbert, "Two Models of the Criminal Process", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 113, Nr. 1, 1964, s. 1-6
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 3., [utök. och rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015
- Strahl, Ivar, *Allmän straffrätt i vad angår brotten*, Norstedt, Stockholm, 1976
- Strömholm, Stig, "Rättsvetenskap och rättspolitik", *Svensk Juristtidning*, 1973, s. 657–675
- Tham, Henrik, *Kriminalpolitik: brott och straff i Sverige sedan 1965*, Första upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018
- Tuori, Kaarlo, "Ultima Ratio as a Constitutional Principle", *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 3, No. 1, 2013, s. 6-20
- Victor, Dag, "Rättsmedvetandet och straffvärde", *Förhandlingarna vid det tjugonionde nordiska juristmötet i Stockholm 19–21 augusti 1981. D. 2, (Bil. 5–17)*, Svenska lokalstyrelsen för de nordiska juristmötena, Stockholm, 1982
- Wendt, Rudolf, "The Principle of 'Ultima Ratio' And/Or the Principle of Proportionality", *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 3, No. 1, 2013, s. 81–94
- Zila, Josef, "Om rättssäkerhet", *Svensk Juristtidning häfte 4*, 1990, s. 284–305
- Ågren, Jack, Leijonhufvud, Madeleine & Wennberg, Suzanne, *Straffansvar*, Tionde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018

## Nyhetsmedier

Håkansson, Axel et. al., ”Extrem situation jämfört med grannländerna”, *SVT Nyheter*, 2 november 2015 (uppdaterad 1 november 2016), <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/extrem-situation-jamfort-med-grannlanderna>>, besökt 2020-04-02

Lindberg, Anders, ”Vi måste prata våldtäktskultur”, *Aftonbladet*, 19 juni 2017, <<https://www.aftonbladet.se/ledare/a/QVy4R/vi-maste-prata-valdtaktskultur>>, besökt 2020-02-10

Pirttialo Sallinen, Jani, ”Dödsjutningar ökar – Sverige sticker ut i Norden”, *Svenska Dagbladet*, 24 februari 2017, <<https://www.svd.se/dodssjutningar-okar--sverige-sticker-ut-i-norden>>, besökt 2020-04-02

Sjödin, Erik, ”Slarvig ny lag om människoexploatering”, *Svenska Dagbladet*, 22 november 2019, <<https://www.svd.se/slarvig-ny-lag-om-manniskoexploatering>>, besökt 2020-04-13

Svenska Dagbladet, ”Hot mot polis och åklagare vanligare”, 18 oktober 2017, <<https://www.svd.se/hot-mot-polis-och-aklagare-vanligare>>, besökt 2020-04-23

Svenska Dagbladet, ”Tunga remissnej till slopad straffrabatt för unga”, 15 maj 2019, <<https://www.svd.se/tunga-remissnej-till-straffrabatt>>, besökt 2020-02-10

Xhaferi, Valentina, ”Här är det mest uppmärksammade attackerna mot polisen i Sverige”, *SVT Nyheter*, 12 december 2017, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/har-ar-de-mest-uppmarksammade-blaljusattackerna-i-sverige>>, besökt 2020-04-23

## Övrigt

Brottsförebyggande rådet (2018), *Remissyttrande över Stärkt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2)*, <<https://www.regeringen.se/496593/contentassets/44542ea5e92a437c8387d34d8daa16ca/15.-brottsforebyggande-radet.pdf>>

Lancaster University and the European Commission (2018), *Data collection on trafficking 2018 in human beings in the EU*, <<https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204-data-collection-study.pdf>>

Lunds universitet (2018), *Remiss: Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2)*, <<https://www.regeringen.se/498071/contentassets/44542ea5e92a437c8387d34d8daa16ca/45.-lundsuniversitet.pdf>>

Miljöpartiet de gröna, *Valmanifest riksdagsvalet 2014*, <<https://www.mp.se/politik/valmanifest2014>>

Stockholms universitet (2018), *Remiss: Brott mot förtroendevalda (Ds 2018:29)*, <<https://www.regeringen.se/4a78eb/contentassets/78b79b33a390412481aefbfb17be15/stockholms-universitet.pdf>>

Södertörns tingsrätt (2017), *Yttrande över betänkandet Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer (SOU 2016:70)*, <<https://www.regeringen.se/4929a7/contentassets/5466a835539947bea4734f89f380adc2/04.-sodertorns-tingsratt.pdf>>



