

SLAG I LUFTEN MOT BROTTSLIGHETEN?

Anförande vid Kriminalistisk Instituts 30-års jubileum den 3 april 1987

AV ALVAR NELSON

1. Inledning

Det är brukligt att indela kriminalvetenskapen i tre arbetsfält: kriminologi, kriminalpolitik och kriminalrätt. För mig som gammal professor i straffrätt faller det sig naturligt att bidra med några utblickar över utvecklingen inom kriminalrätten och kriminalpolitiken. Det område, mot vilket vi nu skall rikta blickarna, är Sverige under det senaste årtiondet. Ännu en begränsning måste iakttagas, nämligen väsentligen till den sektor, som brukar betecknas som den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Detta är desto mera naturligt, som det är just där som utvecklingen synes tydligast. Även med denna avgränsning blir framställningen rapsodisk och samtidigt kanske orättvis och roande, snarare än oroande och rättvis.

2. Den organisatoriska bakgrunden

Knappt hade entusiasmen över den stora reform, som ledde fram till 1962 års Brottsbalk (BrB), avtagit, förrän planerna på en ny kriminalpolitik började växa fram, en politik som jämte socialpolitiken skulle trygga och befästa välfärdssamhället. I Olof Palmes första socialdemokratiska regering (1969-76) med *Lennart Geijer* som justitieminster togs initiativet till inrättande av Brottsförebyggandet rådet (BRÅ), som (1974-07-01) blev en självständig statlig myndighet. Redan dessförinnan hade en arbetsgrupp rörande kriminalpolitik avgivit en rapport (1974:3) om kriminalpolitiskt utvecklingsarbete. Följande år anvisade samma arbetsgrupp riktlinjer för en översyn av förmögenhetsbrotten (BRÅ Rapport 1975:3). Därefter tillsatte regeringen Förmögenhetsbrottsutredningen. Geijers direktiv till utredningen justerades snart därefter av den nya borgerliga regeringen (1976-78) under Thorbjörn Fälldin med *Sven Romanus* som justitieminister.

Förmögenhetsbrottsutredningen upplöstes 1983 av Olof Palmes andra socialdemokratiska regering (1982-1986), då med *Ove Rainer* som justitieminister och avgav då betänkandet Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott (SOU 1985:50). Av de vittfamnande förslagen har hittills endast områdena för datorrelaterade brott och ocker lett till lagstiftning (1986:122). Utredningens förslag till utvidgning av häleribrottet och kriminalisering av efterföljande häleri kommer sannolikt inom kort att leda till lagstiftning. Samtidigt som Rainer begränsade utredningens uppdrag fick en särskild sakkunnig till uppgift att göra en översyn av gäldenärsbrotten. Detta uppdrag redovisades i en promemoria (Ds Ju 1983:13), som fick bilda underlag för omarbetningen av 11 kap BrB. Detta fick med den nya lagstiftningen (1986:43) rubriken Om brott mot borgenärer m m.

Diskussionen i massmedia från slutet av 1974 om skadeverkningarna av nya typer av brottslighet påverkade snabbt den politiska debatten och skapade motsättningar mellan de båda politiska blocken. Inom det socialdemokratiska partiet och från fackföreningarna restes krav på kraftfulla insatser mot en brottslighet, som uppfattades som ett hot mot välfärdssamhället. Bland de borgerliga inriktades uppmärksamheten alltmera mot den skevhet i den fria konkurrensen inom näringslivet mellan seriösa och oseriösa näringsidkare.

Vid tidpunkten för 1976 års val till riksdagen tillsatte Rikspolisstyrelsen (RPS) en arbetsgrupp mot organiserad och ekonomisk brottslighet (AMOB). Denna framlade redan åtta månader senare – sin alarmerande rapport *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige – ett åtgärdsförslag* (RPS 1977). Rapporten föranledde snabbt den första borgerliga regeringen Fälldin med Romanus som justitieminister att ge BRÅ i uppdrag att företaga en allmän översyn av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet.

En arbetsgrupp inom BRÅ redovisade under åren 1978-83 sina överväganden och förslag i 25 rapporter. Några av dem ledde till snabba lagstiftningsåtgärder. Förslaget rörande sakhäleri (BRÅ PM 1978:1) medförde sålunda ändringar i 9 kap BrB (1980:107) och utkastet till nya åtalsregler för vållande till kroppsskada (BRÅ PM 1978:7) till ändring i 3 kap BrB (1981:1313). Vid sidan av tidigare utredningar (SOU 1978:43 och 80), som ledde till omfattande ändringar (1981:420) i miljöskyddslagen (1969:387) bl a med införande av miljöskyddsavgift, föreslog arbetsgruppen (BRÅ PM 1979:6) kriminalisering av föroreningar av miljön, vilket ledde till införande av miljöbrott i 13 kap BrB (1981:469). Förslagen rörande bokföringsbrott (BRÅ PM 1981:1) och dubbleri (BRÅ PM 1979:4) ledde fram till ändringar i 11 kap BrB (1982:150) och 16 kap BrB (1982:1061). Samtliga dessa reformer tillkom på grundval av propositioner utarbetade av den andra regeringen Fälldin (1979-82) med *Håkan Winberg* som justitieminister. Arbetsgruppens sista rapport (BRÅ PM 1983:1), som gällde ocker övertogs av Förmögenhetsbrottsutredningen och ledde, som nämnts, till lagstiftning 1986.

Under den första regeringen Fälldin gav Romanus Konkurslagskommittén genom tilläggsdirektiv i uppdrag att från konkursrättsliga utgångspunkter pröva, huru man kunde stävja mindre nogräknade gäldenärers missbruk av konkursinstitutet. Kommitténs delbetänkande Konkurs och rätten att idka näring (SOU 1979:13) lades av den andra regeringen Fälldin till grund för tillägg (1980:264) i konkurslagen (1921:225) rörande näringsförbud. Denna lagstiftning blev senare under den andra regeringen Palme (1982-86) på initiativ av Rainer föremål för översyn av Näringsförbudskommittén, vars förslag i betänkandet Näringsförbud (SOU 1984:59) ledde fram till lagen (1986:436) om näringsförbud och till upprättandet av ett register i Riksskatteverket.

Under den tid, då Winberg var justitieminister, utarbetades inom departementet en promemoria om Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (Ds Ju 1981:3). Hans efterträdare i samma regering *Carl Axel Petri* tog fasta på förslaget avseende förverkande av ekonomiska fördelar för näringsidkare i samband med brott i sådan verksamhet, och nya bestämmelser härom infördes i 36 kap BrB (1982:335). Promemorian innehöll även förnyade överväganden av förutsättningarna för införande av företagsböter, vilket tidigare behandlats i betänkandet Företagsböter (Ds Ju 1978:5) och promemorian Företagsböter – förslag till lagtexter (Ds Ju 1979:10). Slutligen behandlades i 1981 års promemoria principerna för utformningen av föreskrifter rörande sanktionsavgifter.

Sanktionsavgifter fanns då redan införda i åtskilliga lagar: *oljeavgift* (1957:344) numera såsom *lagringsavgift* avseende olja och kol i lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol, *skattetillägg* m m (1971, modifierat 1978:196) i taxeringslagen (1956:623), *överlastavgift* i lagen (1972:435) om överlastavgift, *varselavgift* i lagen (1974:13) om vissa anställningsbefrämjande åtgärder, *särskild avgift* i lagen (1974:922) om vissa kreditpolitiska medel, *felparkeringsavgift* i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, *byggnadsavgift* m m (1976:666) numera i plan- och bygglagen (1987:10) och *överföringsavgift* i ransoneringslagen (1978:268) samt ovan nämnd *miljöskyddsavgift* och *övertidsavgift* enligt arbetstidslagen (1982:673).

Senare har flera sanktionsavgifter tillkommit, samtliga under tiden för den andra regeringen Palme: *särskild avgift* (1982:1111) enligt utlänningslagen (1980:376), *vattenföroreningsavgift* (1983:463) i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, *särskild avgift* m m i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, *särskild avgift* (1984:496) i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförelse av varor, *lagringsavgift* i lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet och *tulltillägg* m m (1985:1094) i tullagen (1973:670).

Flertalet av de nu förekommande sanktionsavgifterna har tillkommit utan allvarliga meningsmotsättningar i riksdagen. Det skall emellertid tilläggas, att den särskilda avgiften enligt 1975 års bemyndigande lag vållade tvekan ur konstitutionell synpunkt (se Göran Wahlgren i Förvaltningsrättslig tidskrift 1984 s 352-61). För närvarande överväger man att införa en s k hastighetsavgift vid överträdelser av hastighetsbegränsningar i vägtrafiken (Ds K 1985:8). I direktiv (dir 1986:13) till Arbetsolycksutredningen, som har i uppdrag att göra en översyn av sanktionssystemet vid arbetsolyckor, har föreskrivits, att utredningen skall undersöka förutsättningarna för att införa sanktionsavgifter för olyckor till följd av brister i arbetsmiljön.

Ibland har man avstått från att införa sanktionsavgifter. I Valutakommitténs slutbetänkande Översyn av valutaregleringen (SOU 1985:52) ledde överväganden om införande av sådana avgifter i förslaget till ny valutalag till ståndpunkten, att individuellt ansvar borde bibehållas. Sedan lagen (1984:318) om kontrollavgift vid

olovlig parkering infördes, har man aktualiserat frågan om lagstiftning i syfte att skapa lika villkor för skilda verksamheter vad gäller uttagande av skäliga kontroll- eller tilläggsavgifter, framför allt med tanke på ingripanden mot butikssnatterier. Riksdagen har emellertid följt justitietskottets hemställan (JuU 1985/86:6) att förslaget om utredning härom skulle avslås som därigenom kunde uppkomma.

Även om man sålunda utan avgörande meningsskiljaktigheter kunnat genomföra en del reformer i kampen mot den ekonomiska brottsligheten, kunde dessa alls icke tillfredsställa socialdemokraterna och kommunisterna. En samlad bild av blockbildningen får man i justitietskottets betänkande 1980/81:21 om den ekonomiska brottsligheten. Den borgerliga majoriteten i utskottet och senare i riksdagen tog där avstånd från samtliga motioner, medan den starka minoriteten uttalade sitt stöd för förslagen. Regimskiftet efter 1982 års val till riksdagen, då den andra regeringen Palme tillträdde, öppnade möjlighet att i enlighet med ställningstaganden inom partiet och fackföreningsrörelsen inleda ett samlad angrepp på den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Nu tillsatte regeringen, med Rainer som justitieminister en särskild kommission (den s k eko-kommissionen) med syftet att den skulle avgiva förslag till lämpliga åtgärder »inom ramen för en enhetlig och samlad strategi«.

Eko-kommissionen, som vid sina utredningar kunde bygga på rapporterna från BRÅs arbetsgrupp och andra betänkanden, redovisade i enlighet med planerna sina resultat i ett trettiotal skrivelser, rapporter och betänkanden och sammanfattade sina förslag i slutbetänkandet Ekonomisk brottslighet i Sverige (SOU 1984:15). I fråga om gäldenärsbrotten och näringsförbud förekom samordning med de nämnda utredningarna, och planerna på införande av företagsböter fullföljdes i ett delbetänkande (Ds Ju 1984:5). På grundval av kommissionens många förslag redovisade regeringen, nu med *Sten Wickbom* som justitieminister, i proposition 1984/85:32 riktlinjer för det framtida arbetet i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Justitietskottet (den nya majoriteten) fann i betänkande 1984/85:28 det vara av värde, att de riktlinjer, som bör vägleda arbetet har utvecklats i propositionen. Av kommissionens många förslag, som har lett till lagstiftning skall här nämnas de som har omedelbart straffrättsligt, intresse:

1. Lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden, som trädde i kraft 85-07-01, stadgar straff för huvudman eller bulvan eller ställföreträdare för någondera, som uppsåtligen kringgår lagstadgat hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom eller rättighet.
2. Lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall m m, som trädde i kraft 1985-07-01, stadgar straff för den som i utövningen av rådgivningsverksamhet avseende juridiska eller ekonomiska angelägenheter av grov vårdslöshet främjar straffbelagd gärning.
3. Lagen (1985:415) om ändring i Rättegångsbalken (RB), som trädde i kraft 1985-07-01, avser att dirigera vissa vidlyftiga och komplicerade brottmål, där ekono-

miska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse för bedömningen, till vissa tingsrätter och att bereda dessa och även hovrätterna möjlighet att låta experter på ekonomiska och skatterättsliga frågor ingå i rätten som särskilda ledamöter. Vidare föreskrives skyldighet till samråd mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet, där fråga om skatt eller avgift som har samband med skattebrottmålet är anhängig.

4. Lagen (1986:118) om ändring i 36 kap BrB, som trädde i kraft 1986-07-01, och innebär införande av företagsbot som särskild rättsverkan av brott, gav även kap ny rubrik Om förverkande av egendom, företagsbot och annan särskild rättsverkan av brott. Reformen innebär, att förslagen om företagsböter avförts från dagordningen, och att en ny typ av konfiskation, riktad mot näringsidkare, införes, benämnd företagsbot.

I detta sammanhang skall också nämnas, att ovan nämnda 1982 års tillägg om förverkande har följts upp genom en senare ändring i 36 kap BrB (1986:1006), varigenom möjligheterna att förverka utbyte av brott generellt vidgas och att staten skall svara för den skada som därigenom drabbar tredje man intill värdet av vad som har tillfallit staten på grund av förverkandet. Samtidigt ändrades vissa andra lagar, och straffansvaret för deltagande i dobbleri (16:14 BrB) upphävdes. Lagändringarna, som har trätt i kraft 1987-01-01 bygger på en promemoria (Ds Ju 1984:12).

Såsom redan har nämnts har 1986 års lag om näringsförbud direkt anknytning till eko-kommissionens förslag. Däremot har kommissionens förslag rörande närings-tillstånd (SOU 1984:8) hittills bara lett till skärpningar av vandelskraven i yrkestrafiklagen (1979:559) och lagen (1977:293) om handel med drycker.

Sedan det stora språnget sålunda hade genomförts, återstod det för den efter Palmes död rekonstruerade regeringen under Ingvar Carlsson (1986-) att planlägga mindre reformer på olika områden av straffrättskipningen. Med en skrivelse till riksdagen 1986/87:21 redovisade Wickbom sina planer på åtgärder mot våldsbrott, inbrottsstölder och liknande kriminalitet. Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna i avvaktan på konkreta förslag. Nu föreligger några, medan andra har blivit förem¹ för utredning:

1. *Förekommande av våldsbrott m.m.* Efter en lagändring (1983:224) i 36:3 BrB får föremål förklaras förverkade, om de är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv och hälsa och de har påträffats under omständigheter, som har givit anledning befara att de skulle komma till sådan användning. Nu föreslås i proposition 1986/87:115, att det i 19 § polislagen (1984:387) införes en bestämmelse som under vissa omständigheter ger polisen befogenhet att kroppsvisitera personer och undersöka portföljer, handväskor och liknande handbagage för att söka efter vapen och andra föremål, som kan förklaras förverkade. Förslaget bifölls av riksdagen som samtidigt tills vidare förkastade ett förslag om vidgad rätt för polisman företaga husrannsakan (se JuU 1986/87:36).

2. *Grov misshandel och grov stöld.* Med öppen kritik av Geijer och Rainer men utan att nämna de tilläggsdirektiv om skydd för integriteten, som Romanus lämnade Förmögenhetsbrottsutredningen, förordas på grundval av en promemoria i ämnet (Ds Ju 1986:11) att området för grov misshandel i 3:6 BrB något vidgas och att det beträffande grov stöld i 8:4 BrB införes som nytt och första kriterium, att tillgreppet skett efter intrång i lägenhet eller hus, där någon har sin stadigvarande bostad.
3. *Efterföljande oredlighet.* Med erinran om den nu genomförda ändringen om förverkande av utbyte av sakhäleri i 36 kap BrB och föreskrifterna i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande, förutskickas genomförande av Förmögenhetsbrottsutredningens förslag att straffbelägga efterföljande oredlighet.
3. *Häktningsutredning.* I skrivelsen intages en reserverad hållning till förslagen i 1983 års häktningsutrednings betänkande (SOU 1985:27) särskilt i fråga om recidivfara som häktningsgrund.
6. *Brottsoffrets ställning.* Här hänvisas till Rättshjälpkommitténs numera framlagda slutbetänkande (SOU 1986:49), där uppmärksamheten har inriktats på möjligheterna att bistå offer för grova sexualbrott både under förundersökningen och i samband med rättegången.
4. *Straffmätning och påföljdsval.* Här uttalas i skrivelsen anslutning till huvuddragen av Fängelsestraffutredningens förslag i dess huvudbetänkande (SOU 1986:13-15).
5. *Påföljder och ingripanden mot missbrukare.* I proposition 1986/87:106 föreslås, att s k kontraktsvård skall kunna åläggas i form av särskild föreskrift vid dom till skyddstillsyn, dock endast under förutsättning att den dömden har förklarat sig villig att underkasta sig en uppgjord behandlingsplan. Har åtagandet varit av avgörande betydelse för domen, skall rätten i domslutet angiva, hur långt fängelsestraff som eljest skulle ha ådömts.
I syfte att öka bruket av institutet vistelse utanför anstalt enligt 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, föreslås, att det vid prövningen särskilt skall beaktas, om den intagne behöver vård eller annan behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel. Propositionen har numera antagits av riksdagen med vissa justeringar (se JuU 1986/87:32).
I proposition 1986/87:81 föreslås, att det genom införande av ett nytt stadgande i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (TBL) skall bli möjligt för rätten att förverka ett fordon, som har använts vid brott mod TBL, om det är uppenbart att detta behöves för att förebygga sådan brottslighet och förverkandet icke är oskäligt. Propositionen har antagits av riksdagen (se 1987: 281).

I detta sammanhang skall också nämnas, att förberedelse för utvidgning av narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) har gjorts med en promemoria (Ds Ju 1986:8) att omfatta även eget bruk av narkotika, men däremot icke försök och medverkan till sådant brott. Har förövaren i tid sökt eller underkastat sig behandling, skall ansvaret bortfalla. Förslaget föranledes bl a av ett uttalande av justitieutskottet (JuU 1984/85:26) och påtryckningar från olika grupper. Remisstiden har just gått ut, och vid positivt utfall väntas en proposition vinna bifall av en stor majoritet i riksdagen. Lagrådsremiss väntas under hösten.

I enlighet med Wickboms offentliga uttalanden föreslås i ovan nämnda proposition 1986/87:106 sådan ändring i 27 och 28 kap BrB, att rätten, när den dömer någon till villkorlig dom eller skyddstillsyn för brott som har vållat skada, skall kunna ålägga den dömda skyldighet att biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa skadan eller eljest i belysning av brottets eller skadans art framstår som lämpligt. Förslagen har, som nämnts, vunnit riksdagens bifall.

Inom justitie- och socialdepartementen förberedes sedan länge propositioner rörande psykiskt störda lagöverträdare med utgångspunkt från Socialberedningens slutbetänkande Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten (SOU 1984:64). Det kan antagas att man kommer att föreslå bestämmelser som innebär begränsningar i förutsättningarna för överlämnande till tvångsvård utanför kriminalvården, särskilt i fråga om psykiskt abnorma. Däremot kommer man sannolikt icke att förorda återgång till den sk tillräknelighetsläran.

Slutligen skall det nämnas, att regeringen i vart fall icke för närvarande avser att föreslå avskaffande av institutet villkorlig frigivning (se SOU 1986:13) eller införande av instituten villkorligt fängelse och samhällstjänst (se SOU 1984:32).

Vid sidan av det sanktionssystem, som här presenterats och som väntas leda till fortsatta reformer, skall det uppmärksammas, att föreskrifter om föreläggande och utdömmande av vite har samlats i lagen (1985:406) om viten. Denna tillkom sedan viteskommitténs betänkande Ett effektivare vite (SOU 1982:21) mött kritik och en överarbetning av förslaget kritiserats av lagrådet och föranlett en inom justitiedepartementet genomförd ny överarbetning. I lagen skall särskilt föreskrifterna med möjlighet att förelägga löpande vite uppmärksammas. Lagen reglerar icke förhållandet mellan vite och straff, därvid närmast böter.

Sammanfattningsvis kan det konstateras, att det senaste årtiondets insatser från samhällets sida mot brottsligheten och annat samhällskadligt beteende – vid sidan av andra åtgärder – har kommit till stånd genom lagstiftning på områden, som här har redovisats. Den splittrade bilden blir tydligare, om man ser de olika reformerna som uttryck för en grundidé, från vilken de har vuxit fram. Mellan de båda politiska maktblocken finnes både gemensamma utgångspunkter och oförenliga ståndpunkter. För de borgerliga har det varit angeläget att bekämpa sådana förfaranden, som rubbar näringslivets förutsättningar för konkurrens på lika villkor, medan social-

demokraterna och kommunisterna framhållit hur den ekonomiska brottsligheten medför en skev fördelning av bördorna mellan medborgarna och skapar orättvisa i samhället. Gemensamt förklarar samtliga partier sitt engagement i kampen mot brottsligheten.

I det följande skall de kriminalpolitiska insatserna granskas framför allt från tre utgångspunkter: valet mellan styrningsformer, rättssäkerhet och rättstrygghet, och reformernas genomslagskraft.

3. Styrningsformerna

I kampen mot den ekonomiska brottsligheten har staten till förekommande av brott och för beivrande av brott anvisat flera slags styrmedel: straff och andra påföljder för brott, särskilda rättsverkningar av brott, sanktionsavgifter och viten. Dessutom kan näringsidkarens förfarande medföra skyldighet att gälda skadestånd till det allmänna eller till enskilda subjekt. Den fråga, som lagstiftaren bör ställa sig, på vilket sätt ändamålet med styrningen bäst förverkligas å ena sidan med hänsyn till rättssäkerheten och rättstryggheten och å andra sidan med beaktande av det uppnådda resultatet av styrningsinsatsen.

Den första fråga, som lagstiftaren bör ställa sig, är huruvida någon form av samhälleligt ingripande behöves. När krav på sådana åtgärder ställes, har detta lätt tagits till intäkt för beslut att ordna samhällsinsingripande i en eller annan form. Det är lätt att finna områden, där frågan har aktualiserats, t ex senast rörande eget bruk av narkotika. I den nyssnämnda promemorian (Ds Ju 1986:8) anföres sålunda bl a:

Det torde bland insiktsfulla bedömare föreligga en allmän enighet om att den omedelbart praktiska betydelsen av om konsumtionen kriminaliseras eller inte är mycket begränsad. Det viktigaste skälet för en kriminalisering brukar i stället anses vara önskemålet att samhällets narkotikapolitik med fasthet och konsekvens tar avstånd från allt olovligt narkotikamissbruk. - Det förhållandet att strafflagstiftning här i landet i princip inte anses böra användas mot egna åtgärder innebär självfallet inte något hinder mot att kriminalisera sådana åtgärder med hänsyn till att de kränker andra skyddsvärda intressen.

I en nyligen (se NJA 1986 s 736) meddelad dom har Högsta domstolen till innehav hänfört även små mängder som har gått åt för eget bruk i ett angränsande rum.

Såsom redan tidigare har nämnts, vidtogs 1986 en ändring i 36 kap BrB (1986:1006), varigenom möjligheterna att förverka utbyte av brott generellt vidgades att omfatta även egendom, som trätt i stället för vad som har åtkommit genom brott, och egendom, där målsägande är okänd eller icke kan förväntas göra anspråk på skadestånd av förövaren för förlusten av sin egendom. Till ändringen är anknuten en ändring i lagen (1974:1065) om stöldgods m m och införande av en ny lag (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande. Departementschefen anförde i propositionen:

Regelsystemet på detta område bör som jag ser det tillgodose intresset av att det inte skall vara möjligt att med rättsordningens stöd tillgodogöra sig utbyte av brott. – För att man skall kunna ta i förvar egendom enligt stöldgodslagen hos en viss innehavare skall inte krävas att denne själv har kommit åt egendomen genom brott. Det är tillräckligt att innehavaren uppenbart saknar rätt till egendomen. – Åklagarens utvidgade rätt att besluta om förverkande skall även gälla fall där den som avses med beslutet är okänd eller annars inte kan nås med vanlig delgivning.

I fråga om egen konsumtion av narkotika kom kraven på kriminalisering från många grupper och enskilda. Ändringarna beträffande förverkande av utbyte av brott tillkom mot bakgrund av rättsfall (NJA 1974 s 278 avseende »övervärde« i förhållande till målsägandens skada samt NJA 1983 s 286 och 1984 s 76 gällande förvarstagande hos innehavare som icke själv åtkommit egendomen genom brott) och skrivelser från Riksåklagaren (RÅ) och RPS. Argumentationen till förmån för kriminalisering bygger på ett rent ideologiskt betraktelsesätt, medan skälen för förverkande därutöver har ett starkt inslag av pragmatiska hänsyn till behovet att undanröja formella hinder mot förverkande, där hindren icke skyddar något rättmätigt intresse. I ingetdera fallet torde någon annan lösning än den valda stå att finna.

I valet mellan bötesstraff och vite har tendensen länge varit klar. Numera förekommer sällan vitessanktionen riktad mot alla och envar eller åtminstone en icke närmare angiven personkrets (s k generell vite). Däremot finnes det föreskrifter om förfarandevite eller materiellt vite, i vardera fallet riktad mot en eller flera angivna personer, i många författningar och utnyttjas ganska flitigt. Förhållandet mellan sådant vite och böter blev icke klarlagt i den ovannämnda viteslagen. Sammanfattningsvis torde man dock kunna bedöma rättsläget (jfr NJA 1982 s 633) så, att vitesföreläggande icke utan uttryckligt lagstöd får tillgripas för gärning, som kan föranleda straffansvar och omvänt att straffansvar heller icke utan stöd i lag får utkrävas av den som överträtt vitesbelagt påbud eller förbud. Justitieutskottet uttalade med anledning av en motion i sitt betänkande (JuU 1986/87:4), att lagstiftningen – även om straffet *måste* vara rättsordningens primära sanktionsform – borde vara så utformad, att den främjar en effektiv användning av vitet som tvångsmedel. Riksdagen följde utskottets hemställan att ge regeringen till känna, vad utskottet sålunda hade anfört.

I valet mellan att utveckla nya brottspåföljder eller att bygga ut de nuvarande har regeringarna varit obenäga att välja den förra utvägen. Man kan möjligen se konstruktionen av kontraktsvården inom ramen för skyddstillsyn som ett steg mot en självständig påföljd och möjligen i förordnandet om bättring av skadan vid villkorlig dom och skyddstillsyn som ett första anlag som kan utvecklas till samhällstjänst.

I valet mellan att utveckla bötesstraffet eller tillgripa sanktionsavgifter har statsmakterna utan större meningsskiljaktigheter mellan partierna visat förkärlek för

den senare sanktionsformen. En anledning har varit, att man på så sätt ska kunna bevara skuldprincipen inom straffrätten och samtidigt öppna möjlighet att drabba juridiska lika väl som fysiska personer med i många fall tyngande ekonomiska sanktioner, särskilt när avgiften är värderelaterad och avses få en avskräckande funktion. Samtidigt har det blivit möjligt att anförtro administrativa myndigheter uppgiften att utmäta avgiften med befogenhet att minska eller avskriva anspråket, om den ifrågavarande (alltså med omvänd bevisbörda) förmår påvisa ursäktande omständigheter.

I fråga om avgifterna på arbetsrättens område kan man ifrågasätta, huruvida de fyller någon funktion i fall, där det inträffade kan ge anledning till gäldande av skadestånd enligt det träffade kollektivavtalet, i synnerhet om detta reglerar dispositiva föreskrifter i lagstiftningen. För fackföreningen kan skadestånd, som tillfaller arbetstagarorganisationen vara fördelaktigare än en aktion som leder till att arbetsgivaren ålägges utgiva sanktionsavgift till staten. Vad nu sagts berör emellertid icke den oorganiserade arbetskraften, men den är heller icke välsedd av arbetsmarknadens parter.

Såsom nyss nämnts, tillfaller sanktionsavgifterna det allmänna, vanligtvis staten. Fråga uppkommer nu huruvida betalningen av sådana avgifter är avdragsgill från intäkten av den förvärvskälla, där överträdelsen har skett. I så fall skulle den ekonomiska bördan bli mindre betungande. I 20 § kommunalskattelagen (1928:270) angives uttryckligen vissa kostnader, för vilka avdrag icke får göras. Här uppräknas bl a flertalet sanktionsavgifter och företagsbot. Detta innebär emellertid icke, att övriga sanktionsavgifter skulle vara avdragsgilla. Bakom stadgandet döljes ståndpunkten, att personliga utgifter icke är avdragsgilla med mindre så uttryckligen har medgivits. Obesträtt gäller detta i fråga om bötesstraff och sannolikt anses även tilläggsavgifter avseende skatt, tull eller prisreglering höra dit. Det vore också förhastat att e contrario från omnämmandet av företagsboten draga slutsatsen, att förverkande skulle vara en avdragsgill kostnad. Redan ur lagteknisk synpunkt är stadgandet i kommunalskattelagen föga lyckat.

Vid sidan av sanktionsavgifter, som tillfaller det allmänna, har man infört avgifter, som inom föreskrivna ramar får föreläggas av enskilda och uppbäras av dem. Så är fallet med lagen (1977:67) i kollektiv persontrafik, där utöver färdbiljettens pris en extra avgift får uttagas. I fortsättning av systemet med felparkeringsavgift vid felparkering på allmän plats har markägare fått befogenhet att med stöd av lagen (1984:318) om kontrollavgift taga ut sådan avgift för olovlig parkering på sin fastighet. Det kan tilläggas, att båda dessa parkeringsavgifter i kommunalskattelagen har förklarats icke vara avdragsgilla.

I fråga om jämkning eller eftergift av ekonomiska sanktioner av här angivet slag finnes i lagstiftningen mer eller mindre utförliga föreskrifter att uppmärksamma. Förverkande skall enligt 36:1 BrB, ske om det ej är uppenbart oskäligt och enligt

36:4 BrB (avseende näringsidkare) om det ej är oskäligt, i båda stadgandena med vissa anvisningar. Enligt 36:7-10 BrB får företagsbot i vissa fall ej åläggas, och i andra fall får den eftergivnas eller nedsättas enligt vissa anvisningar. Beträffande eftergift eller jämkning av sanktionsavgifter finnes också vissa i lag givna föreskrifter (se t ex om eftergift av skattetillägg 116 h § taxeringslagen och om eftergift eller jämkning av byggnadsavgift 10:11 plan- och bygglagen).

Ibland har man, såsom fallet är i 36 kap BrB särskilt uppmärksammat, att brottet kan medföra skadeståndsskyldighet eller annan betalningsskyldighet som kan påverka bedömningen av skäligheten att tillgripa förverkande eller företagsbot. I andra fall av konkurrens mellan sådana skyldigheter eller mellan förverkande och sanktionsavgifter får man lita till domstolarnas och myndigheternas omdöme att inom lagstiftningens ramar finna en tilltänkt kombination av sanktioner, som anses svara mot överträdelsen. De kriterier, som därvid skall beaktas, måste då sökas i förarbeten eller praxis.

Det förhållandet, att de olika former av sanktioner, som kan komma till användning gentemot den som överträtt förbud eller påbud, har i olika stadier av lagstiftningsarbetet uppmärksamrats av lagstiftaren och i olika former givit anledning till direktiv till myndigheterna (t ex i 23 a § varusmuggningslagen vid val mellan åtal och åläggande av tulltillägg och i 12 § skattebrottslagen (1971:69) och Riksskatteverkets anvisningar beträffande val mellan åtal och skattetillägg; i båda fallen med beaktande av det förhållandet, att åtal endast kan väckas mot den, som kan åläggas personligt ansvar).

4. Rättssäkerheten

Redan vid behandlingen av motionerna om den ekonomiska brottsligheten vid 1980/81 års riksmöte kom, såsom ovan nämnts, djupa skillnader i ideologien till uttryck mellan de politiska blocken. I justitieutskottets betänkande anförde sålunda utskottet (den borgerliga majoriteten):

Enligt utskottets mening måste det ... understrykas att åtgärder riktade mot den ekonomiska kriminaliteten kan – såsom torde vara fallet med vissa av de förslag som framförs i motionerna – leda till väsentliga avsteg från våra grundläggande civilrättsliga och näringsrättsliga principer. Betydande ändringar i dessa principer skulle kunna inverka menligt på det svenska näringslivet och därmed äventyra vår välfärd. Åtgärder av det slaget torde f.ö. inte bara leda till djupgående förändringar i näringslivet utan också till förändringar av annat slag som inte är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Utskottet tar bestämt avstånd från åtgärder som kan få sådana effekter.

Den socialdemokratiska minoriteten anförde däremot:

Med tanke bl.a. på de stora samhällsekonomiska och kriminalpolitiska intressen som här berörs får samhällets ansträngningar att bemästra den ekonomiska kriminaliteten – om det visar sig nödvändigt – inte hindras av t.ex. skilda civilrättsliga och näringsrättsliga principer med rötter i ett äldre, kapitalistiskt samhällssystem. Omfattande missbruk av t.ex. den fria etableringsrätten inom vissa branscher bör föranleda att utnyttjandet av denna rätt bättre kontrolleras. En allmän strävan härvidlag måste naturligtvis vara att de seriösa företagen och de seriösa näringsidkarna inte drabbas på ett otillbörligt sätt.

De regler som riktar sig mot den ekonomiska kriminaliteten måste givetvis utformas med beaktande av rättmätiga rättssäkerhetskrav. Det förtjänar härvidlag att framhållas att det också är ett rättssäkerhetskrav att begångna brott verkligen beivras och att detta sker utan onödiga dröjsmål.

Det var ingen tillfällighet, att minoriteten så starkt betonade sin syn på rättssäkerheten. Eko-kommissionen utvecklar i slutbetänkandet sådana ståndpunkter med en viss polemisk tillspetsning med en »historisk« tillbakablick:

Det är ingen slump att det traditionella rättssäkerhetsbegreppet uteslutande betonar »lagöverträdarens« rättigheter. Att det uttrycker – för att använda moderna ord – ett typiskt *gärningsmannainriktat* synsätt.

Mot denna äldre, traditionella uppfattning kan vi ställa den *moderna* synen på rättssäkerheten. När man i dagligt tal använder uttrycket (och det tycks i regel även gälla massmedia) är nämligen innebörden en annan än den traditionella. Med »rättssäkerhet« menar man »att inte behöva utsättas för brott« dvs rättsskydd. Ett rättssäkert samhälle är således ett samhälle där man effektivt skyddar medborgarna mot brott. Med samma språkbruk som ovan skulle vi kunna säga att folk i gemen tycks ha en *offerinriktad* grundsyn på rättssäkerheten.

I 1984 års proposition om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet, som redan tidigare har nämnts, anknöt Wickbom till rättssäkerhetsdebatten och anförde bl a:

På ett allmänt plan kan man säga att vad som främst utmärker ett rättssystem som präglas av rättssäkerhet är att medborgarna behandlas lika inför lagen samt att lagen är så utformad att det är möjligt att förutse hur lagen kommer att tillämpas.

Med formell rättssäkerhet förstår man närmast de garantier som finns mot att medborgarna i det enskilda fallet utsätts för rättsverkningar som inte är i överensstämmelse med i förväg utfärdad klar och tydlig men generell lagstiftning. Med materiell rättssäkerhet förstår man i stället de garantier som finns för att de rättigheter och skyldigheter som lagstiftningen ger medborgarna också motsvaras av den praktiska tillämpningen.

En hög materiell rättssäkerhet förutsätter alltså bl.a. att brottsnivån är låg och att brott som begås faktiskt också blir föremål för sanktioner. Istället för om materiell rättssäkerhet talar man ofta om intresset av rättsskydd och rättstrygghet eller effektivitet.

Oavsett om man talar om formell eller materiell rättssäkerhet i denna eller den andra meningen är det viktigt att komma ihåg att rättssäkerhet inte är något absolut begrepp utan ett ideal mot vilket man bör sträva. Vad som är materiellt rättvist är alltid öppet för olika uppfattningar.

Vad kommissionen och justitieministern sålunda anfört väckte icke odelat gensvar hos justitieukskottet i dess ovan angivna betänkande. Tvärtom anförde ett enigt utskott (med socialdemokraterna i majoritet):

Utskottet noterar, att ämnet rättssäkerhet behandlas på flera skilda ställen i propositionen. De uttalanden om rättssäkerheten som görs annorstädes än i anslutning till förevarande riktlinje berörs i det följande endast om det påkallas.

I anslutning till denna riktlinje förs i propositionen ett resonemang om rättssäkerheten och om begreppsbildningen på området som ligger vid sidan av riktlinjens konkreta innehåll. Beträffande begreppet rättssäkerhet vill utskottet för sin del säga att detta i och för sig inte har någon alldeles klar och entydig innebörd. Utskottet anser dock att det ligger ett värde i att begreppet inte ges ett alltför skiftande innehåll. För att undvika onödiga oklarheter är det enligt utskottets mening att föredra att för rättssäkerhetsbegreppets materiella sidor använda uttryck som rättsskydd, rättstrygghet eller effektivitet. Rättssäkerhetsbegreppet kan därmed användas i den bemärkelse som begreppet traditionellt har (se 8 kap 18 § regeringsformen).

Det skall tillfogas, att utskottet icke fann anledning att återkomma till de ställen, där ämnet eljest behandlades i propositionen. Hänvisningen till regeringsformen avser principerna för lagrådets granskning av lagförslag. I anslutning till vad som sålunda har anförts om den (formella) rättssäkerheten kan här några allmänna synpunkter anläggas på lagstiftningen på de områden som här beröres. De föreskrifter om valet mellan åtal och administrativt förfarande som har givits är icke utformade så, att den ifrågavarande fysiska eller juridiska personen, där alternativ föreligger, kan påverka valet; däremot kan han överklaga domen eller beslutet till nästa instans (utom in fråga om sanktionsavgift ålagd av Riksbanken). Rättegången vid domstol är i princip offentlig, det administrativa förfarandet består i skriftväxling mellan myndigheten och den ifrågavarande. Domstolarnas avgöranden är lätt tillgängliga för allmänheten och rättsfallsreferaten ger även allmänheten möjlighet att följa tankegången bakom domslutet, de administrativa besluten är svårtillgängliga och motiveringarna knapphändiga. Räckvidden av skönsmässig jämkning eller eftergift är svårbedömlig. I det administrativa förfarandet har bevisbördan till stor del flyttats från myndigheten, som både utreder och beslutar i samma sak, till den, mot vilken avgiftskravet riktats. Därmed kan det också hävdas, att de gängse rättssäkerhetskraven i fråga om klarhet i lagstiftningen, förutsebarhet i fråga om besluten och förutsättningarna för likhet inför lagen, lättare förbises inom sanktionssystem utanför straffrättskipningen.

Debatten om rättssäkerheten och rättsskyddet har icke avstannat, sedan de refor-

mer väl har genomförts, som här har redovisats. Senast under innevarande riksmöte (1986/87) har de borgerliga partierna i riksdagen ägnat uppmärksamhet åt de förändringar som rättsstaten nu undergår. Här kan bara hänvisas till motion 1986/87:206 om förbättrad rättssäkerhet och fördjupad demokrati och motion 1986/87:802 om ökad rättstrygghet, folkpartiets motion 1986/87:404 om stärkt rättssäkerhet och motion 1986/87:403 om vardagsbrotten samt centerpartiets motion 1986/87:411 om lagföring för brott m m. Anmärkningsvärt är dock mot bakgrund av de borgerliga partiernas våldsamma motstånd mot olika delar av de reformer som har genomförts och den ideologi, som bär upp dem, att man icke försöker att bit för bit riva undan, vad som redan har genomförts. Man kan fråga sig, om det beror på minoritetens uppgivenhet eller på det förhållandet, att skador för samhället i stort och näringslivet i synnerhet icke visat sig bliva oroande.

5. Genomslagskraften

Frågar man sig, vilken genomslagskraft det senaste årtiondets reformer i kampen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten har haft, blir svaret svävande. Ännu är det för tidigt att utvärdera resultaten, men uppgiften har av regeringen anförtrotts BRÅ att genomföra inom loppet av några få år med rättschefen i justitiedepartementet som ordförande i styrgruppen och en av Skattetilläggsutredningen eko-kommissionens sekreterare som ledare. Av denna verksamhet föreligger ännu bara en undersökning av verksamheten vid polisens eko-rotlar (BRÅ Forskning 1986:3; Kampen mot eko-brotten, del 1, Polisen). En sådan utvärdering måste omfatta hela den insats, som kommit till stånd under det senaste årtiondet och sålunda sträcka sig långt utöver själva lagstiftningen att omfatta även användningen och inriktningen av de resurser i personal och annat som ställts till förfogande, utbildningen och fortbildningen av befattningshavare inom alla led av rättsvärderna och av advokater m fl i enskild verksamhet samt användningen av olika medel för påverkan av befolkningen. Hur mycket av allt detta som kommer att belysas och bedömas av BRÅ blir i första hand styrgruppens sak att avgöra.

Av den första rapporten framgår, att antalet anmälningar rörande brott mot borgerärer och skattebrott har ökat betydligt, och att upptäcktrisken vid dessa brott sålunda ökat något. Till detta är att säga, att ökningen icke i någotdera fallet kan bero på lagstiftning. De successsiva omgestaltningarna av den förra brottstypen, som avslutades under 1986, torde icke ha påverkat antalet anmälningar och heller icke den rättsliga bedömningen av möjligheterna att få misstänkta fysiska personer fällda. Detsamma torde gälla skattebrotten. Däremot är det sannolikt, att de myndigheter, som fått en första skymt av ett möjligt sådant brott har blivit mera benägna att föra misstanken vidare till utredning och att den vidare polisiära utredningen har blivit betydligt mera effektiv. Möjligen har också enskilda personer i någon mån blivit mera benägna att låta myndigheterna få del av sina misstankar. Huruvida detta i så fall beror på påverkan av debatten om sådan brottslighet återstår att se.

Det torde numera stå klart, att ändringen år 1982 av reglerna för förverkande icke varit verkningsfull. I själva verket var detta en av anledningarna till införandet av företagsbot. Å andra sidan har man från justitiedepartementets sida icke haft överdrivna förhoppningar om användningen av företagsboten, medan man i miljö- och energidepartementet hyst förhoppningen att sådan bot skulle bli ett verksamt instrument, sedan miljöskyddsavgiften svikit dess förhoppningar. Det torde emellertid förhålla sig så, att det hot om »straff« som boten har avsetts innebära, om och när det i sällsynta fall skulle förverkligas endast blir kännbart för små näringsverksamheter.

I fråga om genomslagskraften för sanktionsavgifterna kan det konstateras, att de som har varit länge i bruk så småningom fått en ganska konsekvent tillämpning, såsom fallet blivit med felparkeringsavgiften och skattetilägget. Beträffande det senare skall tilläggas, att det från början varit ganska klumpigt och lett till oskäligen tillägg, men efter 1978 års justeringar fungerat ganska väl. De förslag till ytterligare förfining av bestämmningen av tilläggets storlek, som har föreslagits av Skattetiläggsutredningen (SOU 1982:54 och 55) har icke genomförts och synes svårförenliga med den summariska hanteringen hos de lokala skattemyndigheterna.

På det ekonomiska området har överförbrukningsavgiften såvitt bekant icke begagnats, och bemyndigandet i 1975 års in- och utförsellag icke ha utnyttjats. Däremot har Riksbanken vid åtskilliga tillfällen och med höga avgifter skridit in mot kreditinstitut, som åsidosätter bankens föreskrifter med likviditets- eller kassakrav eller om placeringsplikt eller räntereglering. Likväl kan det ifrågasättas, om avgifterna faktiskt blivit så kännbara som åsyftats för de stora institut, som har drabbats.

Vattenföroreningsavgift har kommit till användning vid överträdelser av sjöfarten såväl på ost- som västkusten, men bevisvärigheterna är betydande och beloppen föga kännbara för stora rederier. Detsamma kan sägas i fråga om överlastavgiften, som har tillämpats i stor omfattning. Möjligen leder den till en omstrukturering av lasttrafiken på vägarna till större transportföretag, som lättare kan finna fordon anpassade efter lasten.

De arbetsrättsliga sanktionsavgifterna har icke haft framgång i tillämpningen. Sålunda torde den särskilda avgiften i utlänningslagen för arbetsgivare, som anställt den, som saknat föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, aldrig ha tillämpats. Varselavgift och övertidsavgift har uttagits sporadiskt, sannolikt beroende på möjligheten för arbetstagarorganisationen att utkräva skadestånd för kränknigen av kollektivavtalet. Därvid kan avgiftens storlek påverka skadeståndskravets omfattning.

Vad slutligen angår den lagstiftning, som föranleddes av eko-kommissionens förslag torde det vara för tidigt att uttala sig om genomslagskraften i bulvan- och rådgivningslagarna. Några fall från domstolarna har dock icke kommit till min kännedom. Det samma gäller företagsboten. Däremot har den nya konstruktionen av

eko-domstolar kommit till användning i några få fall, därav ett i den av 11 regioner, där jag är bosatt. Tydligt känner sig såväl åklagare som domare väl skickade att i vanlig ordning handlägga sådana mål. Företagsbot har mig bekant ännu icke kommit till användning.

Det vore förhastat att så kort efter reformernas genomförande göra gällande, att de är slag i luften. Däremot skulle man kunna hävda, att de icke fyllt något akut behov. Gentemot detta kan återigen invändas, att just avsaknaden av sådana fall, som avses med lagstiftningen visar, att man därigenom har uppfyllt det främsta målet, nämligen att förebygga brott. Å andra sidan skulle andra då kunna invända, att detta varit en enkel uppgift, eftersom brotten i själva verket sällan förekommit. Däremot vill knappast någon göra gällande, att upprustningen av polisens och åklagarernas resurser och andra myndigheters skärpta uppmärksamhet har lett till flera anmälda och flera uppklarade brott. Huruvida detta är en övergående företeelse kan ännu icke bedömas.

Det torde knappast ha undgått någon, att en av svårigheterna för samhället att komma till rätta med missförhållanden ligger däri, att överträdelserna sällan och ojämnt kommer till rätt myndighets kännedom. I fråga om vissa överträdelser kan man tillgripa rutinkontroller, vilka icke bara fångar in de aktuella överträdarna, utan även kan få viss allmänpreventiv verkan. Så är fallet t ex med företeelser som kan beivras genom åläggande av överlastavgift och – om förslaget genomföres – »hastighetsavgift«. Andra förutsätter, att en tillsynsförande myndighet inom sin verksamhet iakttagit missförhållanden och bedömer, att saken skall inberättas till beivrande myndighet. Så kan vara fallet med yrkesinspektionen, som otvivelaktigt ofta finner anledning att utreda missförhållanden på arbetsplatserna, men icke funnit det vara sin uppgift, att anmäla saken vidare utan hellre i samråd med parterna på arbetsplatsen söker finna metoder att undvika upprepningar och att förbättra arbetssituationen. Hur utvecklingen blir, om sanktionsavgift införes som sanktion vid arbetsolyckor, kan icke utan vidare bedömas. Slutligen kan man utnyttja allmänhetens villighet att påtala missförhållanden till myndigheterna. Att så sker i liten omfattning kan bero å ena sidan på ovilja att stå som angivare och å andra sidan vetskapen, att man icke personligen får fördel av åtgärden.

I fråga om sanktionsavgifterna ligger en del av deras genomslagskraft i att de utan hinder av principen om personligt ansvar kan åläggas juridiska personer, som tidigare haft lätt att smita undan ingripanden. I den mån sådana avgifter är riktade mot begränsade grupper i samhället, t ex företag med viss verksamhet, blir det lätt så, att tillsynsmyndigheten i första eller sista hand får bestämma, huruvida avgift skall åläggas och hur den skall utmätas. Däri ligger å ena sidan en styrka i den beslutande myndighetens förtrogenhet med verksamheten (t ex i fråga om lagringsavgifter) och å andra sidan den svagheten, att det både vid samarbete och i konflikter föreligger ett partsförhållande. Huruvida och i så fall på vilket sätt detta påverkar användnin-

gen av sanktionsavgiftssystemet kan icke bedömas utan särskilda undersökningar.

Det är uppenbart, att redan den första regeringen Palme icke bara snabbt blev medveten om de faror för samhället och befolkningen som den organiserade och ekonomiska brottsligheten kunde innebära, utan också tidigt förstod att utnyttja möjligheterna att med moralisk och ideologisk argumentation inleda en offensiv. Samtidigt skall det konstateras, att BRÅ, vars styrelse alltid haft stark anknytning till justitiedepartementet och till den politiska ledningen icke utan framgång förmått försvara sin ställning som en självständig statlig myndighet och vid sidan av de särskilda utredningsuppdragen bedrivit forskning på många områden och skapat underlag för en allmän kriminalpolitisk debatt. I fråga om den organiserade och ekonomiska brottsligheten kunde BRÅ tillhandahålla en stor del av underlaget för eko-kommissionens mera ideologiskt inriktade verksamhet, som förebådades av de socialdemokratiska motioner, vilka – som tidigare nämnts – ingående behandlades av justitieutskottet vid 1980/81 års riksmöte.

I förhållande till de stora linjerna i den politiska strid som avgjordes, när riksdagen successivt antog nästan alla de förslag, som lades fram av den andra regeringen Palme på grundval av eko-kommissionens betänkanden, ter sig den nuvarande regeringens ovannämnda skrivelse till innevarande års riksmöte om åtgärder mot våld- och egendomsbrott mera småskuren och splittrad och det samma kan sägas om de anslutande förslagen. Icke desto mindre kan det hävdas, att skrivelsen ger uttryck för en helhetssyn, där tyngdpunkten lägges på brottsförebyggande insatser och reformer inom rättsväsendet. Å andra sidan kan ansatsen tolkas som avsteg från den kriminalpolitiska linje som utstakats av tidigare socialdemokratiska justitieministrar, senast Geijer.

Det är uppenbart, att den nuvarande regeringen är angelägen om att skydda och förstärka allmänhetens förtroende för rättsordningen och den nu förda kriminalpolitiken. Tydligast framträder detta i återgången till en strängare bedömning av grov misshandel och grov stöld, där integritetskränkningen särskilt betonas. Det återspeglas också i inställningen till häktning vid återfallsrisk. Samtidigt framträder i skrivelsen och övriga initiativ en stark vilja att tillmötesgå allmänhetens önskemål, sådana de kommit till uttryck i brev till regeringens ledamöter. Uppenbart har det vållat svårigheter att omsätta sådana åtaganden i lagtext, som ger domstolar och myndigheter möjlighet att i domar och beslut förverkliga intentionerna. Detta gäller såväl kontraktsvärden som hjälpen att bättra skador som åsamkats målsäganden. Tydligast kommer den moraliska indignationen till uttryck i förslaget att straffbelägga all befattning med narkotika trots att det nuvarande straffria området, såsom här angivits är mycket trångt.

Jag har i andra sammanhang framhållit, att det borgerliga motståndet mot den av de socialdemokratiska regeringarna under det senaste årtiondet förda kriminalpolitiken har varit starkt, men att de hittillsvarande resultaten av de omstridda reformer-

na varit så begränsade, att det knappast vore mödan värt att taga politisk strid om återgång till vad som förut gällde. Samtidigt är det värt att överväga andra synpunkter på rättssäkerhet och rättstrygghet.

6. Rättstillämpning, rättstrygghet och rättssäkerhet

Det finnes i den nuvarande regeringen en stark tro på de enskilda människornas vilja och förmåga att upprätthålla rättsordningen. Detta blir också justitieministerns konklusion, när han i 1986 års skrivelse anför:

Av vad jag nu har sagt följer att tyngdpunkten i kampen mot brottsligheten alltid kommer att vara enskilda människors engagemang och deltagande. Vad statsmakterna och myndigheterna kan göra är främst att skapa goda förutsättningar och ge ett aktivt stöd till det arbetet. Det förekommer ibland kritik mot den inriktning av det kriminalpolitiska arbetet som jag nu berört. – Jag tror emellertid att alla insiktsfulla bedömare, bl a mot bakgrund av internationella erfarenheter, är ense om att sådana insatser haft och har en markant dämpande effekt på brottsutvecklingen. – Fler poliser och strängare straff är icke något universalmedel mot brottsligheten. Däremot är det av stor vikt att rättsväsendet organiseras och fungerar på ett sätt som människor i gemen uppfattar som rättvist och rimligt.

Flera av de reformer som Wickbom nu har genomfört eller vill genomföra har stöd i befolkningen. Vem vill icke förhindra, att en mångfaldig rattfyllerist blir av med sin bil, och vem önskar, att den, som trots innehav av ett stort antal värdeföremål, för vilka han icke kunnat visa rimlig åtkomst, när åtalet mot honom för häleri av bevismässiga skäl icke kan vinna bifall, skall återfå godset tillika med besked, att han synes vara rätt ägare. Däremot tror jag många skulle tacka nej till statens erbjudande att låta skadegöraren laga de utslagna tänderna eller ens sätta in det krossade skylt-fönstret.

Det är lätt att övervärdera betydelsen av sådana »kosmetiska« ändringar av detaljer i rättsmaskineriet och att glömma, hur svårt rättsstaten haft att bereda invånarna skydd i det dagliga livet – icke genom marginella straffskärpningar i fråga om enstaka brottstyper – utan genom insatser för att förebygga och uppklara brott som kan drabba envar, även om vissa grupper är mer utsatta än andra (jfr senast BRÅ Forskning 1987:1). Myndighetskyddet har i ökande omfattning avlösts av självskydd och begränsat den enskildes trygghetsupplevelse och därmed hans rörelsefrihet. Många köper sig viss ekonomisk trygghet med hemförsäkringar, medan företag och institutioner, ja t o m RPS, skaffar sig beskydd genom vaktbolag eller har egen säkerhetstjänst. Försäkringskassan kanske räddar hälsan och inkomstbortfallet. Tryggheten kan aldrig ersättas med pengar eller vård, vare sig vid våld eller stöld.

Visst retar sig alla, ohederliga som hederliga inkomsttagare, på de stora belopp som undandrages det allmänna genom att andra betalar för litet i skatt eller kan

skaffa sig skattefria inkomst eller förmögenhet. Några finner tröst i möjligheten till vinst i statliga lotterier eller spel, trots att staten redan tagit sin beskärda del, innan vinsten utbetalas. Andra finner sig i sin lott, att varken kunna smita undan eller vinna. De utgör tillsammans med dem, som fått sin integritet kränkt vid inbrott eller överfall, den tysta majoriteten.

Det sagda innebär icke, att man inom befolkningen skulle vara likgiltig inför den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Snarare är det omvänt så, att man förundras över, huru litet statsmakterna trots alla fagra ord har kunnat åstadkomma under det senaste årtiondet. Antingen har man i den allmänna debatten överdrivit kriminalitetens omfattning, eller också har man misslyckats i valet av metoder att bekämpa den. Kanske är det rent av så, att dessa brottsliga eller eljest samhällsskadliga förfaranden är en produkt av själva samhällssystemet, och att man inom den del av rättsvården, som bygger på ingripanden av polis, åklagare, domstolar och straffverkställande myndigheter, icke kan finna någon lösning. Att med sporadiskt ålagda ekonomiska sanktioner vinna medborgarnas tilltro till rättssystemet, torde icke vara lätt, och det skulle knappast gå ens med enstaka domar till långvariga frihetsstraff med särskilda restriktioner för fångarna, vad de än månede heta (jfr Ds Ju 1985:1). Det är nu på tiden, att söka förverkliga politiska målsättningar och samhälleliga ideal med andra medel än straffrättskipningen.

Det vore förhastat att nu vilja föreslå en nedrustning i kampen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten, men det kan bli till men för straffrättskipningens allmänna auktoritet att tilldela den repressiva lagstiftningen alltför stora uppgifter på det moraliska planet och att bevara den, även sedan den visat sig icke kunna fylla måttet. Större faror för rättsordningen hotar, om man med ideologiska argument söker kringgå allmänna grundsatser för upprätthållandet av rättssäkerheten. Därtill kommer att rättstryggheten för den enskilde blir skenbar, när lagen faktiskt bara kommer till användning i en bråkdel av de fall, som enligt statsmakterna och massmedia faktiskt förekommer. Därmed kan rent av ingripandet mot överträdaren av honom upplevas som en orättvisa.

Det är nu precis 50 år sedan straffet för horsbrott upphävdes i Sverige. Det skedde under Per Albin Hanssons socialdemokratiska regering, då i koalition med bondeförbundet (1936-39), och med *K. G. Westman* som justitieminister. Mot det då ännu erkända samhällsintresset, att hålla äktenskapet i helgd, ställde han svårigheten, att låta det ske under straffhot och anförde i proposition 1937:187 bl a följande:

Emellertid torde detta intresse icke tilgodoses genom bibehållandet av straffbestämmelser, vilka enligt vad erfarenheten ger vid handen endast i enstaka fall bringas i tillämpning och då så gott som undantagslöst av enskild part, som drives av hämndlystnad eller av önskan att bereda sig obehöriga fördelar av ekonomisk natur eller med avseende å vårdnaden av barnen. Tvärtom synes en straffbestämmelse, som i sin praktiska tillämpning gestaltar sig på nu angivet

sätt, snarare ägnad att motverka än att befordra det syfte som man genom kriminaliseringen vill uppnå liksom den naturligen ock, såsom varje annan straffbestämmelse vilken endast tillämpas i enstaka fall och som drabbar ojämnt och kanske också orättvist, kan leda till skada för strafflagens allmänna auktoritet.

Adresse: Professor, jur. dr Alvar Nelson
Juridicum
Box 512
S - 751 20 Uppsala

Läsanvisningar:

Hänvisning till Svensk författningssamling (SFS) sker endast med angivande av år och nr, t ex 1986:18. Där anges i noten riksdagens beslut med hänvisning till proposition, utskottsbetänkande och riksdagens skrivelse.

Proposition anges med perioden för riksmötet och nr, t ex 1984/85:32 och utskottsbetänkandet tillika med nr och utskottets benämning, t ex JuU 1984/85:28.

Statliga betänkanden och promemorior anges med publiceringen i Statens offentliga utredningar (SOU), t ex SOU 1984:8 eller i departementsserien (Ds) jämte departementets beteckning, t ex Ds Ju 1986:8.

Framställningen har i möjligast stora utsträckning kompletterats fram till avslutningen av 1986/87 års riksmöte den 5 juni 1987.