

Utvecklingslinjer i svensk kriminalpolitik efter brottsbalkens införande

Av hovrättsassessor ERLAND ASPELIN, Malmö

1. Bakgrund

1.1 Brottsbalkens tillkomst

Den 1 januari 1965 trädde brottsbalken i kraft. Detta markerade slutet på ett långt lagstiftningsarbete som inletts redan under början av 1900-talet genom *Johan C W Thyréns* principer för en strafflagsreform och förberedande utkast till strafflag. Arbetet hade inriktats på en successiv revision av 1864 års strafflag.

Det blev en uppgift för den år 1937 tillsatta *straffrättskommittén* att se över brotten och straffsätserna. Bland reformerna kan nämnas ny lagstiftning om förmögenhetsbrotten 1942 och om brotten mot staten och allmänheten 1948. Brottsbalken innebar sålunda i stora delar en kodifiering av äldre lagstiftning från 1940-talet. De nya straffbestämmelserna kom främst att avse brotten mot person som underkastades betydande ändringar.

Uppgiften att företa en översyn av sanktionssystemet lades på *strafflagberedningen* 1938. Bland de tidigare mera genomgripande reformerna märks införandet av systemet med dagsböter 1931 och lagen om ungdomsfängelse 1935. På förslag av strafflagberedningen genomfördes efter hand flera viktiga reformer, särskilt märks lagen om åtalseftergift för unga lagöverträdare 1944 och lagen om verkställighet av frihetsstraff 1945. Strafflagberedningen inriktade sig därefter på utformningen av ett nytt sanktions-system. Betänkandena „Enhetligt frihetsstraff“ (SOU 1953:17) och „Skyddslag“ (SOU 1956:55) bildar underlag för brottsbalkens bestämmelser om påföljderna.

Detta påföljdssystem bygger till stor del på den behandlingsideologi som besjälade strafflagberedningen. Vid sidan om böter och fängelse upptas en rad påföljer: *villkorlig dom* (vistelse i frihet under viss präventivtid), *skyddstillsyn* (vård i frihet under övervakning), *ungdomsfängelse* (en tidsobestämd påföljd i och utom anstalt för ungdomar i åldern 18—21 år), *internering* (en tidsobestämd påföljd för farliga förbrytare och grova återfallsbrottslingar) och *överlämnande för vård* (social eller medicinsk behandling eller insatser inom barnavården, nykterhetsvården eller den psykiatriska vården).

Brottsbalken är utan tvivel en från juridisk-teknisk och systematisk synpunkt förnämlig lagstiftningsprodukt. Den gör också anspråk på att vara anpassad till det moderna samhällets krav.

Då förutvarande justitieministern *Herman Kling* presenterade balken framhöll han sålunda att denna gav uttryck för vår tids samhällssyn och vår tids syn på de straffrättsliga problemen och att den innebar att tendenser och värderingar som framträtt vid tidigare lagstiftning nu fått ett samlat uttryck¹).

1.2 Kritik mot straffrättssystemet

Det skulle emellertid inte dröja lång tid efter brottsbalkens ikraftträdande förrän röster började höjas om att balken redan var omodern. Frågan togs upp vid svenska kriminalistföreningens årsmöte i Stockholm i april 1969 då bl. a. riksåklagaren *Holger Romander* och professorn *Alvar Nelson* förde fram reformidéer²). Till kritikerna anslöt sig senare professorn *Hans Thornstedt* som pläderade för en översyn av viktiga delar av strafflagstiftningen³). Man kan också konstatera inslag av radikaliserings och skärpning av frontställningen. Bl. a. har männen bakom debattboken „Den första stenen“ och andra progressiva forskare och samhällskritiker gått i bräschen och fört fram långtgående reformkrav.

De senaste tio åren har alltså inte kännetecknats av någon stiltje och återhållsamhet i debatten kring vår kriminalpolitik, något som man kanske kunnat vänta sig under perioden närmast efter en stor lagreform.

En av anledningarna till att man från olika håll ifrågasätter vårt nya straffrättssystem kan vara att detta i själva verket inte är någon ny skapelse. Brottsbalken utgör som nämnts i stora delar en kodifiering av äldre lagstiftning. Förmögenhetsbrotten är t. ex. en produkt av straffrättskommitténs arbete under 1930-talet — men grundelementen har anor ända från medeltidsrätten. Brotten mot staten och allmänheten utformades under krigsåren. Den ekonomiska och sociala utvecklingen under efterkrigstiden har emellertid skapat ett delvis annat samhälle med andra krav och värderingar.

Ett annat skäl till att det i dag ställs krav på en kriminalpolitisk nyorientering kan vara den delvis förändrade synen på brotten och brottsförövarna som kännetecknar det moderna samhället och som har sin rot i en rad nya kriminologiska och sociologiska forskningsrön. Det är att märka att brottsbalken är ett verk av högt kvalificerade jurister med akademisk bakgrund men den bygger inte på något samhällsvetenskapligt forskningsunderlag.

¹) *Herman Kling*, Brottsbalken, SvJT 1963 s. 1.

²) Refererat i NTfK 1970:3—4.

³) *Hans Thornstedt*, Kriminalisering och avkriminalisering i dagens samhälle (Festskrift till Agge, Sthlm 1970). Jfr. också Brottsförebyggande rådets (BRÅ:s) rapport 1974:3 om Kriminalpolitiskt utvecklingsarbete.

Under 60-talet har lagts fram resultat av en rad s.k. mörkerfalsundersökningar som visar att brottsligheten har avsevärt större utbredning inom olika samhällsskikt än vad man tidigare föreställt sig⁴). Därmed har man också börjat ifrågasätta om kriminalisering verkligen är den enda och bästa metoden för att upprätthålla regelsystemet i alla dess delar.

Undersökningar av det allmänna rättsmedvetandet har också visat att lagstiftarens värderingar i fråga om olika brotts straffbarhet och bestämmandet av straffsatser inte alltid har förankring i folkdjupet. Bl. a. förefaller det som om folk i allmänhet ser betydligt allvarigare på vissa s.k. moderna brott vilka inte fått samma position i straffrättsystemet som de traditionella brottsbalksbrotten⁵).

Vidare har det utförts undersökningar av skadeverkningarna av vissa traditionella brott. Det framkommer då att man i allmänhet har överdrivna föreställningar om omfattningen och arten av sådana skador. Det ekonomiska utbytet av stölder och andra förmögenhetsbrott är sålunda i de flesta fall relativt ringa även om brotten med hänsyn till sättet för deras förövande bedöms som grova brott⁶). Undersökningar av våldsbrottsligheten visar också att den uppfattning om brottslighetens utbredning och skadeverkningar som bl. a. förmedlas av massmedia inte har full täckning i verkligheten⁷).

Slutligen men inte minst bör nämnas de undersökningar som gjorts av olika påföljders verkningar och effekterna av olika behandlingsåtgärder. Dessa undersökningar ger generellt sett en mörk bild av vår kriminalpolitik. De har blivit användbara slagträn i händerna på behandlingssideologins motståndare⁸).

Den aktuella kritiken mot vårt straffrättsystem har förts från olika utgångslägen och den har olika angreppspunkter.

⁴) Se t. ex. undersökningar av självdeklarerad brottslighet bland studenter, redovisade i NTFK 1960:2—3 och 1962:3—4. Vidare *Kerstin Elmhorn*, Faktisk brottslighet bland skolbarn, SOU 1969:1; *Birgitta Olofsson*, Vad var det vi sa! Sthlm 1971; *Birgit Werner*, Den faktiska brottsligheten, NTFK 1971:1—2.

⁵) Se t. ex. *Hans Klette*, Social kontroll av grövre trafikkbrottslighet, SOU 1972:72 s. 64 ff.

⁶) *Mats Magnusson - Gunnar Oldfelt - Ola Sandh*, Tillgreppsbrott anmälda i Stockholm 1968, Kriminalvetenskapliga institutet vid Stockholms universitet, 1969 (Stencil).

⁷) *Leif Lenke*, Den dolda våldsbrottsligheten i Stockholm — en sjukhussynvey, NTFK 1973:2; *Knut Sveri*, Våldsbrottsligheten, Kriminalvetenskapliga institutet vid Stockholms universitet (Stencil); *Knut Sveri*, Våldet i samhället, NTFK 1974:1.

⁸) Bland de mera uppmärksammade arbetena märks *Bengt Börjesson*, Om påföljders verkningar, 1966; *Ulla Bondesson*, Fången i fångsamhället, 1974.

Det finns de som menar att lagstiftaren gått alltför långt i sin ambition att kriminalisera regelöverträdelser och att detta mera vittnar om perfektionistiskt nit än sinne för realiteter. Denna ambition kan tillskrivas straffrättskommittén vars lagstiftningsteknik kännetecknas av vida och tänjbara straffbud som skall rymma så mycket som möjligt av tänkbara regelöverträdelser utan någon nedre gräns. Det är angeläget, menar kritikerna, att man i stället noga avgränsar och preciserar innehållet i straffstadgandena, bl. a. för att legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och tydlighet skall kunna iakttas.

Detta för med sig att man måste acceptera förskjutningar i gränsen mellan det straffbara och straffria området. Framför allt mindre beteendevikelser bör i stor utsträckning kunna mötas med andra medel än straff. Man talar i dag om att samhället håller på att överkriminaliseras. Det finns de som med oro ser fram emot ett samhälle som är insnörjt av regler och där medborgarna har svårt att röra sig utan att begå brott. Sådan överkriminalisering kan också leda till att människorna „immuniseras“ mot strafflagstiftningen och att reaktionerna — där de verkligen behövs — förlorar sin styrka. Det är därför angeläget att man begränsar det kriminaliserade området och bestämmer sig för vad som verkligen skall utgöra brott och hur samhällets straffrättsresurser skall disponeras.

Om man på detta sätt avgränsar straffrätten uppkommer frågan hur sanktionssystemet skall utformas. Det är denna fråga som ägnats störst utrymme i de senaste årens kriminalpolitiska debatt och det är påfallande hur snabbt strömningarna här ändrat riktning. När jag i början av 50-talet studerade i Lund blåste individualpreventionens vindar i landet och de flesta av oss var behandlingsoptimister. I dag uttalas från ledande kriminologiskt håll att behandlingssideologin gjort bankrutt. Den höga återfallsfrekvensen bland dem som dömts till frihetsstraff och den negativa socialisationsprocessen på våra anstalter tas till intäkt därför.

De undersökningar som gjorts av olika behandlingsformer inom kriminalvården har hittills gett ganska nedslående resultat. Det enda som i dag kan motivera frihetsberövande påföljder förefaller därför vara hänsynen till allmänpreventionen. Men samtidigt måste vi erkänna att vi vet mycket litet om verkan av denna s.k. allmänprevention, en fråga som hittills blivit styvmoderligt behandlad inom forskningen. Framför allt ställer man sig tveksam till om vissa påföljder skulle vara mera effektiva än andra från allmänpreventiv synpunkt. Vidare frågar man sig om straffmätningen (t. ex. längden av ett frihetsberövande) egentligen har någon större betydelse från denna synpunkt.

1.3 Reformlinjer

En uppgift blir nu att mot bakgrund av den aktuella debatten försöka staka ut vissa allmänna riktlinjer för kriminalpolitiken. Allmänt kan man säga att trenden i dag tycks vara

- att* avkriminalisera mindre regelöverträdelser och söka andra reaktionsformer än straff;
- att* koncentrera rättsvårdens resurser på den allvarligare brottsligheten och omprioritera straffbarhetsgraderna för vissa brott;
- att* begränsa utrymmet för utdömmande av frihetsberövande påföljder, avskaffa de tidsbestämda straffen ungdomsfängelse och internering och öka utrymmet för böter och kriminalvård i frihet;
- att* nedbringa de långa frihetsstraffen, anpassa verksamheten på anstalterna efter livet utanför dessa (ökade möjligheter till frigång, vård utom anstalt, frigivningspermission osv.);
- att* satsa på brottsförebyggande verksamhet.

I det följande skall närmare undersökas om dessa kriminalpolitiska riktlinjer hittills haft någon genomslagskraft inom lagstiftningsarbetet och utmynnat i konkreta reformåtgärder eller förslag till sådana. Huvudvikten kommer därvid att läggas vid den sida av kriminalpolitiken som gäller avgränsningen av det straffbara området, prioriteringsfrågan och satsningen på den brottsförebyggande verksamheten. Av hänsyn till ämnets vidd måste redogörelsen bli översiktlig och i vissa delar summarisk.

2. Avkriminalisering

2.1 Egentlig avkriminalisering

Man möter i dag ibland den uppfattningen att en våg av avkriminalisering sköljer fram i samhället och att alla slussar håller på att öppnas för brott och andra illdåd utan att myndigheterna anser sig böra reagera. „Nu är det tillåtet att stjäla i butiker, bara värdet ligger under 20 kronor“, kunde man läsa i tidningarna för något år sedan. Mindre rån, inbrott i sommarstugor och försäkringsbedrägerier är exempel på andra brott som i massmedia förts utanför det straffbara området.

I själva verket har de önskemål om avkriminalisering som i olika sammanhang förts fram i debatten hittills fått relativt blygsamt gensvar i lagstiftningen, i varje fall om man med avkriminalisering menar att en straffbar gärning görs helt sanktionsfri.

Sådan avkriminalisering har utgjort ett nödvändigt led i strävandena att anpassa straffrätten efter samhällsutvecklingen. Under förra hälften av 1900-talet har sålunda stora delar av sed-

lighetsbrotten (t. ex. „otukt mot naturen“, tidelag), äktenskapsbrotten (t. ex. horsbrott) och religionsbrotten (t. ex. hädelse, sabbatsbrott — att arbeta på helgdag)) utmönstrats ur straffrätten.

Ett skäl till avkriminalisering har varit ändrade värderingar i fråga om olika beteendes straffbarhet. Den allmänna moraluppfattningen har mjukats upp och man har genom beteendevetenskaplig forskning fått en annan, nyanserad och fördomsfri inställning till sådana handlingsmönster som tidigare betraktades som brottsliga avvikelser. Man vet också att många sådana beteenden har mycket stor utbredning inom olika befolkningslager.

Men också andra, praktiska synpunkter har åberopats till stöd för avkriminalisering. Den expansiva sociala och ekonomiska utvecklingen i samhället har fört med sig ökat behov av reglering och kontroll. Därmed har det också stått klart att strafflagstiftningen måste avgränsas för att kontrollsystemet inte skall framstå som ett slag i luften. Det har ansetts angeläget att kriminaliseringen av mindre regelöverträdelser trappas ner och att rättsvårdens resurser inriktas på den allvarligare brottsligheten. Synpunkter i denna riktning fördes bl. a. fram av 1968 års brottmålsutredning⁹⁾.

Det är emellertid egentligen bara på två områden som man under den gångna tio-årsperioden sett exempel på reell avkriminalisering. Dels rör det sig om sådana beteenden som anses kunna komma i konflikt med yttrande- och tryckfriheten, dels vissa brott mot den allmänna moralen och sedligheten.

Det allmänna straffstadgandet om *sårande av tukt och sedlighet* har sålunda upphävts. I stället har införts ett straffsanktionerat förbud mot sådan skyltning och liknande förfarande med pornografisk bild, som är ägnat att väcka allmän förargelse. Lagändringen har motiverats av att den som vill ta del av pornografi själv bör få bestämma över detta. Sådana alster skall däremot inte påtvingas någon mot hans vilja genom ohämmad skyltning¹⁰⁾.

Kravet på ökad yttrandefrihet vid demonstrationer har medfört att ringa fall av *uppvtigling* blivit straffria. Med uppvtigling avses att någon t. ex. inför folksamling uppmanar allmänheten att inte lyda myndighets föreskrift. Brottet anses ringa och straffritt om det föreligger obetydlig fara för att uppmaningen skall följas.

I samband med denna avkriminalisering har införts bestämmelser som begränsar polisens möjligheter att upplösa och förbjuda allmän sammankomst, t. ex. demonstration. Vidare har skymfande av svensk eller utländsk flagga eller annan rikssymbol

⁹⁾ Snatteri (SOU 1971:10).

¹⁰⁾ I Danmark upphörde förbudet för pornografiska skrifter 1967 såvitt gäller vuxna och även erotiska bilder och föremål är sedan 1969 fria för produktion och försäljning.

liksom brott mot trosfrid, dvs. skymfande av sådant som kyrkan håller heligt, avkriminaliserats.

Utvecklingen har gått vidare mot en avkriminalisering av brott mot familj och sedlighetsbrott.

I samband med en reformerad äktenskapslagstiftning 1973 har straffansvaret för *olaga giftermål* (ingående av äktenskap med person som till följd av sinnessjukdom e. dyl. saknar rättslig handlingsförmåga, bedragande eller tvingande någon till äktenskap) och *otukt med halvsyskon* upphört.

Införandet av ny abortlag 1974 har medfört att *fosterfördrivning* avkriminaliserats, såvitt gäller ansvar för kvinnan själv. I stället stadgas straff i abortlagen för den som utan att vara läkare utför abort på annan samt för läkare som bryter mot vissa bestämmelser angående abortförfarandet.

F.n. arbetar en utredning (sexualbrottsutredningen, Ju 1972: 10) med en översyn av sexualbrotten. En av de främsta uppgifterna är att pröva åldersgränserna för straffbart könsumgänge vid heterosexuell och homosexuell otukt (f.n. 15 resp. 18 år). Denna fråga är också aktuell i Danmark och prövas f.n. av straffelovrådet. Vidare kan man vänta en begränsning av straffansvaret för incestbrott och vissa brott som knyter an till koppleri.

Slutligen bör nämnas den proposition (1975:78) om ändringar av ämbetsansvaret vilken lagts på riksdagens bord. Enligt propositionen skall det straffbara området inskränkas till tre brotts typer som framstår som särskilt straffvärda, nämligen oriktig myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Det nuvarande straffansvaret för tjänstefel bortfaller liksom de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension.

2.2 Depenalisering

Vi ser alltså att den reella avkriminaliseringen hittills spelat en ganska underordnad roll. Någon mera omfattande inskränkning av det straffbara området har inte förekommit. Anledningen därtill är klar: det har i praktiken visat sig vara svårt att helt eliminera ett straffbud, som knyts an till överträdelsen av en viss regel, utan att detta straffbud ersätts med någon annan form av sanktion eller kontrollåtgärd. Man är med andra ord inte beredd att acceptera regelöverträdelsen vilket skulle bli följden av en reell avkriminalisering. En möjlighet är att i stället överlåta åt annan än de rättsvårdande myndigheterna att reagera på något sätt, t. ex. genom en ekonomisk sanktion. Därmed är man inne på något som kan kallas depenalisering.

Under den senaste tio-årsperioden har intresset för depenalisering varit stort i Sverige. Därmed ges förutsättningar att åstadkomma en betydande inskränkning av det kriminaliserade området, framför allt inom specialstraffrätten. Ett av de bärande

skälen för denna reformväg har varit önskvärdheten att nedbrinka den stora arbetsbördan hos polisen och de övriga rättsvårdande myndigheterna. En sned arbetsbelastning har också inneburit att tillräckliga resurser inte kunnat sättas in mot den allvarligare kriminaliteten.

Det har från rättssäkerhetssynpunkt uttalats farhågor mot en utveckling som innebär att olika administrativa myndigheter och organ tar över domstolarnas rättsskiping. Den enskilde lär nämligen — menar man — uppfatta sanktionen som ett straff (även om den kallas avgift, tillägg, erinran e. dyl.) och myndigheten betraktas som en dömande instans. Det betänkliga ansees emellertid vara att det saknas garantier för att förfarandet kommer att följa de allmänna rättsprinciper som domstolarna har att iaktta vid utdömande av ansvar.

Enligt min mening har man överdrivit dessa farhågor. Den avgift e. dyl., som myndigheten får rätt att ta ut då någon inte följt gällande föreskrifter för t. ex. uppgiftslämnande, skall inte betraktas som ett straff utan snarare som ersättning till samhället för den nödvändiga kontrollen. På motsvarande sätt kan den som försummar att i rätt tid betala sin räkning från bilverkstaden bli debiterad s.k. faktureringsavgift eller den som inte iakttar sin tid hos tandläkaren få betala viss fördröjningsavgift.

Från denna utgångspunkt måste vissa krav ställas på en depenalisering. Det måste förutsättas ett objektivt, lätt konstaterbart faktum, som avgiften kan knytas an till. Man bör också räkna med att systemet begränsas till debitering av relativt låga avgifter. Skäl kan vidare tala för att den som drabbas av avgiften skall ha rätt att få ersättningsfrågan överprövad av högre myndighet.

2.2.1. Administrativa avgifter

Hittills har depenalisering genomförts på *skattebrottens område*, dels genom införandet av s.k. förseningsavgift för den som inte i rätt tid lämnar deklaration, dels genom ett system med skattetillägg som kan tas ut vid överträdelser mot skatteförfattningarna. Den som t. ex. lämnar oriktiga uppgifter i sin självdeklaration påförs ett sådant tillägg med 50 procent av den skatt som han försökt smita från. Är det fråga om mindre brott (skatteförseelse) saknas skäl för åtal och skattetilägget blir därmed den enda sanktionen. Om gärningen bedöms som ursäktlig skall man dock avstå från att ta ut tillägget. Det är den lokala skattemyndigheten som beslutar om avgiften.

JO har i sin ämbetsberättelse (1975 s 376) kritiserat skattemyndigheternas tillämpning av bestämmelserna om skattetillägg. Denna har i vissa fall lett till icke önskvärda resultat, beroende på att myndigheterna känt sig allför hårt formbundna. JO framhåller bl. a. att myndigheterna haft en ambition att strikt följa

givna föreskrifter och att se till att de olika situationer i vilka oriktig uppgift förekommit blivit likformigt behandlade. Härvid har myndigheterna haft tillgång till en rad utarbetade „skol-exempel“ som kommit till bruk i utbildningen av beslutsfattarna. Dessa exempel har främst avsett att belysa hur de objektiva kriterierna för skattetillägg bort tillämpas. När exemplen sedan applicerats på de enskilda ärendena i vilka olika omständigheter av ytterst skiftande natur förelegat, har resultatet ibland blivit stötande ur materiell rättvisesynpunkt.

Som exempel nämnar JO att underlåtenhet att i deklaration uppgge åtnjutandet av starthjälp om 1000 kronor i princip innebär att skattetillägg på objektiva grunder skall påföras den skattskyldige. Många har emellertid inte klart för sig att starthjälp är skattepliktig inkomst. Samtidigt tangerar beloppet gränsen för ringa belopp. Vidare bör det kanske beaktas att den skattskyldige ofta befinner sig i en svår situation där sådana omständigheter som arbetslöshet, skilsmässa, sjukdom, flyttning mellan olika orter och vistelse på olika arbetsorter kan föreligga.

Det är, menar JO, i sådana fall den beslutande myndighetens uppgift att söka göra en samlad bedömning av samtliga kända omständigheter och inte se de skilda omständigheterna isolerade från varandra. JO ser det som en viktig uppgift att man i informationen till de lokala skattemyndigheterna understryker vikten av detta betraktelsesätt, som för domstolarna är naturligt och som det är nödvändigt att även de lokala skattemyndigheterna anpassar sig efter. Detta är enligt JO särskilt viktigt eftersom just de skattskyldiga som det här gäller ofta har särskilt svårt att själva tillvarata sina intressen och deras ekonomiska och sociala situation kan förvärras av en för hård tillämpning av avgiftssanktionerna.

JO:s uttalanden belyser de svårigheter som följer av en depenalisering, vid vilken principerna för den dömande verksamheten skall appliceras på de administrativa myndigheternas hantering av avgiftsärenden. Om man överger det mera schablonmässiga avgiftssystemet och ger sig hän åt en fri, diskretionär prövning kan det uppstå svåra avvägningsfrågor och osäkerhet i praxis. Jag är personligen inte övertygad om att denna form av depenalisering är särskilt lämplig. I varje fall bör det i så fall förutsättas en strikt reglering av tillämpningsområdet. Utrymmet för myndigheternas prövning måste preciseras så noga som möjligt i lagtext och anvisningar med närmare angivande av de omständigheter som skall föranleda att avgift inte tas ut („ursäktliga fall“)¹¹).

¹¹) Sakkunniga har i dagarna utsetts för att se över systemet med skattetillägg bl. a. från nämnda synpunkter.

F.n. undersöks möjligheterna att depenalisera *ringa varusmuggling* enligt samma system som gäller mindre skattebrott. Ringa varusmuggling har hög frekvens. År 1971 dömdes över 13.500 personer till böter för sådant brott.

Det finns också förslag om att andra brott bör mötas med administrativ avgift i stället för straff. Detta gäller underlåtenheten att låta *trafikförsäkra motorfordon*, ett brott som visat sig vara relativt vanligt. Enligt ett förslag från en samrådsgrupp för trafikförsäkringskontroll skall bötesstraffet ersättas av en särskild avgift som skal administreras av Statens trafiksäkerhetsverk och bilregisternämnden¹²⁾.

2.2.2 Depenalisering av förmögenhetsbrott

En betydande ökning av antalet registrerade förmögenhetsbrott har konstaterats under det senaste årtiondet. Förmögenhetsbrotten och särskilt stölderna har sedan gammalt tilldelats ett förhållandevis mycket högt straffvärde. Man kan här notera vissa förändringar och nyanseringar i det allmänna synsättet. Från vissa håll görs nu gällande att mindre förmögenhetsbrott bör stå utanför straffrätten och mötas med andra åtgärder än straff.

I detta sammanhang pekar man speciellt på snatteri i självbetjäningsbutiker och varuhus. Det finns de som anser det vara orimligt att samhället skall ställa rättsvårdens ansträngda resurser till förfogande för att jaga butikssnattare, när affärsföretagen själva medvetet skapar brottstillfällena och drar in människor i riskzonen för brott.

Uppgiften att utreda *snatteribrottet* lades på 1968 års brottmålsutredning. I sitt betänkande Snatteri (SOU 1971:10) har utredningen diskuterat möjligheten att pröva någon form av depenalisering genom att affärerna ges rätt att ta ut straffavgift i stället för att polisanmäla detta mindre brott. Ett sådant system skulle emellertid kunna ge utrymme för okontrollerbar självjustice. Utredningen har därför i stället föreslagit att kriminaliseringen av snatteri skall behållas, att endast böter skall kunna utdömas samt att förutsättningar skall finnas för polis att avstå från att utreda och handlägga sådana snatterier som är att bedöma som obetydliga förseelser (viss nedre gräns för straffbarheten). Regeringen has genomfört en ordning som medger sådan processuell avkriminalisering (jfr. nedan under 2.3).

Ifråga om *mindre bedrägerier* har brottmålsutredningen före-

¹²⁾ Oförsäkrade fordon. Förslag till nytt påföljdssystem av samrådsgruppen för trafikförsäkringskontroll 1974-10-14.

slagit avsevärda inskränkningar i straffbarheten¹³). Det skall inte vara straffbart att underlåta att betala räkning på hotell och restaurang eller avgift för taxi o. dyl., såvida inte gärningsmannen från början haft uppsåt att lura näringsidkaren eller taxichauffören på betalningen och gärningen alltså kan rubriceras som ordinärt bedrägeri. I andra hand föreslår utredningen att snyltning fortfarande skall utgöra ett särskilt brott men att straffsatsen skall begränsas till böter.

Utredningen föreslår också depenalisering av sådana mindre bedrägeribrott som gäller tjuvåkning på tåg, buss, spårvagn, tunnelbana o. dyl. Förslaget innebär att vederbörande trafikföretag själv skall få ta ut en särskild avgift (kontrollavgift) av den som ertappas med att begagna färdmedlet utan att inneha föreskriven biljett. Redan nu praktiseras ett sådant förfarande på vissa håll i Sverige — liksom i övriga nordiska länder — fastän den rättsliga regleringen är oklar. Avgiften kan sättas så högt som till exempelvis 30 kronor. Enligt förslaget skall länsstyrelsen öva tillsyn över verksamheten och även fungera som besvärinstans.

En annan relativt frekvent typ av bedrägeribrott utgör de s.k. *sjukförsäkringsbedrägerierna*. Enligt nuvarande system skall den som varit sjukskriven själv fylla i en blankett, vari han förklarar att han varit sjuk och helt avhållit sig från arbete under sjukperioden. Blanketten lämnas därefter in till vederbörande allmänna försäkringskassa, varefter sjukpeng utbetalas för de uppgivna dagarna. Frestelsen att lämna oriktig uppgift angående sjukdagarna blir ibland stor. I vissa fall kan man ej heller utsluta att oriktiga uppgifter lämnas av oförstånd eller oaktsamhet.

Förslag föreligger från brottmålsutredningen att också depenalisera sjukförsäkringsbedrägerier som avser mindre värden (t. ex. lämnande av oriktig uppgift om enstaka dagars sjukskrivning). Förutsättningar bör finnas för de lokala försäkringskassorna att i ringa fall avstå från åtgärd eller nöja sig med en erinran till den försäkrade att i framtiden fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Enligt förslaget skall möjlighet också finnas för försäkringskassan att ta ut en särskild avgift av den som lämnar oriktig uppgift i stället för att polisanmäla brottet. Avgiften föreslås bli satt i relation till det belopp som den försäkrade velat tillskansa sig. Upptäckten av ett sådant tilltag skall också medföra en markering på vederbörandes sjukförsäkringskort hos kassan. Därmed skulle man på ett effektivt sätt kunna förebygga återfall.

De nu nämnda förslagen om reformåtgärder såvitt gäller bedrägeribrott har ännu inte genomförts.

¹³) Snyltning och sjukförsäkringsmissbruk, SOU 1973:13.

2.2.3 Parkeringsförseelse och fylleri

Det finns två områden där depenalisering skulle innebära en mycket betydande avlastning för de rättsvårdande myndigheterna, nämligen dels parkeringsförseelse och dels fylleri.

År 1971 delgavs ca 765.000 personer parkeringsbot. Redan 1968 lade en statlig kommitté fram förslag som innebar att boten skulle ersättas med en särskild kommunal *parkeringsavgift*¹⁴). Av olika skäl föll detta förslag. Man är nu inom kommunikationsdepartementet i färd med att försöka arbeta fram alternativa lösningar. Hittills har arbetet resulterat i en departementspromemoria (Ds K 1973:6). Ett av problemen tycks vara om det tekniskt går att ordna så att polisen och de övriga rättsvårdande myndigheterna skall kunna befrias från handläggning av parkeringsärenden. Frågan har lösts i övriga nordiska länder på olika sätt.

Det har nu gått sju år sedan fylleristrafutredningen lade fram sitt förslag om upphävande av *fylleristraf*¹⁵). Förslaget innebar att man i stället för straff skulle ta hand om de akut berusade för vård och behandling på särskilda socialmedicinska kliniker, alltså en form av depenalisering. Under en övergångstid — innan klinikverksamheten var fullt utbyggd — skulle lokaler hos polisen eller andra lokaler kunna tas i anspråk för omhändertagandet. Det förutsattes dock att medicinsk och social personal skulle kunna svara för vården under akutskedet och den efterföljande polikliniska behandlingen.

Det väcker allmän förvåning att fylleristrafutredningens förslag ännu inte kunnat förverkligas. I dag döms varje år 60.000 personer till böter för fylleri, flertalet visserligen genom strafföreläggande och ordningsföreläggande men drygt 3.000 av domstol. Ständigt sker påstötningar från socialt och medicinskt håll, i riksdagsmotioner, utskottsutlåtanden och inte minst i massmedia om nödvändigheten av en reform. Frågan har också hög prioritet i justitiedepartementet och ett reformförslag kan väntas till hösten.

2.2.4 Depenalisering inom specialstraffrätten

De alarmerande signalerna om överkriminalisering, som kan få negativa verkningar för det allmänna rättsmedvetandet, har hittills inte tillräckligt tagits ad notam. Den senaste tio-årsperioden kännetecknas i stället av fortsatt kriminalisering på specialstraffrättens område utan att det, såvitt man kan se, övervägts om det finns förutsättningar att också uppehålla den straffrätts-

¹⁴) Parkering, SOU 1968:18.

¹⁵) Bot eller böter, SOU 1968:55.

liga kontrollen. Exempel kan hämtas från trafikrättens och näringsrättens område.

En genomgång av de specialstraffrättsliga bestämmelserna visar att dessa i stor utsträckning tar sikte på underlåtenhet att fullgöra viss anmälnings- eller registreringskyldighet, söka tillstånd för utövande av viss verksamhet eller begagnande av vissa nyttigheter, följa vissa föreskrifter för en verksamhet osv. Det är utmärkande för dessa straffsanktionerade föreskrifter att de hänförs till myndighetsutövning. Ofta har en myndighet både tillståndsgivande och kontrollerande funktioner. Såvitt jag kan finna är det just på dessa områden som depenalisering borde kunna sättas in. Därmed skulle skapas förutsättningar för en rationell och effektiv ordning, där en ekonomisk sanktion kan bindas upp med näringsrättsliga påtryckningsmedel.

Riktlinjen bör sålunda vara att låta myndigheterna själva sätta in sådana sanktioner vid underlåtenhetsbrott av angiven art. Ett administrativt avgiftssystem bör kunna ersätta bötesstraffet. Särskilt behöver undersökas vilka möjligheter som finns för att effektivisera exekutionen av dessa sanktioner.

Frågor av hithörande art ligger delvis inom ramen för en enmansutredning (Ju 1973:11) som tillsatts av regeringen med uppgift att undersöka förutsättningarna för eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet inom straffrätten. Denna utredning beräknas kunna slutföra sitt arbete inom kort.

2.3 Åtalsrestriktioner

Den givna trenden i syfte att avgränsa det straffbara området har hittills gett relativt magra resultat i praktiken. Detta förefaller ju betänkligt eftersom det otvivelaktigt finns ett behov av att prioritera vissa brott och disponera rättsvårdens insatser i viss riktning. Problemet har emellertid i svensk kriminalpolitik lösts inte med en nedre gräns för det straffbara området utan med processuella medel genom införande av åtalsrestriktioner och summariska handläggningsformer.

I vidsträckt mening kan man tala om avkriminalisering också i sådana fall, när straffbarheten inskränks genom att åklagaren underlåter att åtala eller polisen avstår från att ingripa mot vissa brott. Om åklagare eller polis konsekvent underlåter att tillämpa ett bestämt straffstadgande, förlorar detta sin betydelse. Gärningen uppfattas inte längre som straffbar.

I Sverige gäller den s.k. *absoluta åtalsplikten*. Denna innebär att åklagare i princip alltid är skyldig att åtala för brott som kommer till hans kännedom. Emellertid har denna princip successivt urholkats ganska betydligt. Under den senaste tio-årsperioden har utvecklingen gått mot att vidga åklagarens möjlig-

heter att underlåta åtal¹⁶). Sådana åtalsrestriktioner motiveras bl. a. av processekonomiska skäl: det anses inte vara rimligt att de rättsvårdande myndigheternas hårt ansträngda resurser skall tas i anspråk för utredning och lagföring av bagatellartade lagöverträdelser. Men bakom denna utveckling ligger också en delvis annan inställning till behovet av straffingripande mot mindre brott.

En kommitté under justitiedepartementet (åtalrättskommittén, Ju 1970:63) arbetar sedan några med att undersöka möjligheterna att vidga de allmänna reglerna om åtalsrestriktioner och gå över till relativ åtalsplikt.

Hittills har lagstiftningen inriktats på delreformer där speciella åtalsregler införts för att begränsa lagföringen av vissa överträdelser. Som exempel kan nämnas *olovligt förfogande över avbetalningsgods*. Det är straffbart att sälja eller ge bort föremål som man köpt på avbetalning innan hela köpesumman erlagts. Åtal för detta brott får dock inte väckas „såvida inte åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt“. I realiteten betyder detta att avbetalningsköparen i stor utsträckning går fri från straff.

Under senare år har lagts fram förslag om liknande åtalsrestriktioner i fråga om andra brottstyper.

Genom bestämmelse i polisinstruktionen kan en polisman avstå från att rapportera bötesbrott som i det särskilda fallet bedöms vara obetydligt. Han kan i stället nöja sig med att påpeka för „syndaren“ att denne begått ett brott och uppmana honom att i fortsättningen följa lagen. Hittills har denna bestämmelse i huvudsak tillämpats vid smärre trafik- och ordningsföreseelser. Genom tillägg till instruktionen skall den emellertid också kunna avse *snatteri* som med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är obetydligt. I praktiken innebär detta att åtskilliga butiks- och varuhussnatterier som gäller värden under ca 20 sv kronor numera inte blir lagförda¹⁷).

Det finns förslag om att polisen bör ha motsvarande möjlighet till rapportteftergift vid andra mindre brott t. ex. mindre bedrägerier.

Nyligen har inom justitiedepartementet utarbetats ett förslag till ändringar av brottsbalkens bestämmelser om *gäldenärsbrott*¹⁸). Enligt nuvarande ordning skall förvaltare i konkurs an-

¹⁶) År 1971 dömdes drygt 40.000 personer för brott mot brottsbalken (utom fylleri och förargelseväckande beteende). Samma år meddelades åtalsunderlåtelse för sådana brott i över 15.000 fall.

¹⁷) En punktstudie av malmöpolisen visar att år 1974 anmäldes i Malmö 618 snatterier till värde under 21 kronor. I 181 fall meddelades rapportteftergift.

¹⁸) PM med förslag till vissa ändringar i brottsbalkens bestämmelser om gäldenärsbrott (Ds Ju 1975:3).

måla till åklagare om han misstänker att konkursgäldenären gjort sig skyldig till brott mot sina borgenärer. Det kan t. ex. gälla den som skänkt bort egendom eller gynnat viss borgenär på bekostnad av andra och därigenom försatt sig på obestånd. Det kan också vara fråga om vårdslöst förfarande. Sådana anmälningar sker i stor utsträckning och de medfört mycket arbetskrävande och vidlyftiga polisutredningar. En betydande del av polisens resurser och ofta mycket kvalificerade utredare måste tas i anspråk för denna verksamhet. Emellertid leder polisutredningarna sällan till väntat resultat, bl. a. beroende på bevissvårigheter. I de fall där åtal väcks utmynnar målet ofta i en villkorlig dom.

I rapporten föreslås nu en särskild åtalsregel, enligt vilken vårdslöshet mot borgenär endast får åtalas av åklagare om åtal anses påkallat ur allmän synpunkt. Därmed skulle man i praktiken uppnå en väsentlig begränsning av det straffbara området.

3. Förenklad handläggning

Samtidigt som utrymmet för åtalsrestriktioner och „processuell avkriminalisering“ successivt ökats, finns det en klar tendens att söka förenkla handläggningen av sådana mindre brott som skall leda till åtal.

Mindre trafik- och ordningsföreseelser klaras i dag upp genom att polisen omedelbart på platsen utfärdar ett *ordningsföreläggande* („ordningsbot“). Ett liknande system gäller för parkeringsföreseelser („parkeringsbot“). Föreläggandet innebär att polisen debiterar ett visst bestämt bötesbelopp för förseelsen. Om syndaren betalar böterna är saken ur världen. Vill han däremot inte godta föreläggandet eller struntar han i att betala böterna, väcks åtal vid domstol i vanlig ordning.

Emellertid har möjligheterna att lagföra brott i summarisk ordning utan domstolsmedverkan avsevärt vidgats under den gångna tio-årsperioden. Åklagaren kan i stället för att väcka åtal utfärda ett *strafföreläggande*. Detta grundas på polisens utredning av brottet. Om åklagaren finner att den misstänkte gjort sig skyldig till ett brott utmäter han ett bötesstraff. Den misstänkte ges därefter möjlighet att godkänna detta straff. Gör han det gäller strafföreläggandet som lagakraftvunnen dom. Underlåter han att godkänna strafföreläggandet måste åtal väckas vid domstol.

Tillämpningsområdet för strafföreläggandet omfattar alla brott som har enbart böter i straffskalan. Därtill har området nu vidgats till att gälla ytterligare några frekventa brott med strängare straffsats (särskilt mindre stölder och bedrägerier, skadegörelse, vissa mindre våldsbrott).

År 1971 dömdes 798.404 personer till böter. Av dem dömdes 51.418 av domstol, 165.156 av åklagare genom strafföreläggande, 151.747 av polis genom ordningsföreläggande och 430.083 genom anmaning att betala parkeringsböter.

Det föreligger nu förslag om att ytterligare vidga området för strafföreläggande och summarisk handläggning av brottmål¹⁹). Siktet är inställt på att de flesta brott som normalt leder till bötesstraff skall kunna handläggas utan domstols medverkan. Självfallet skulle detta innebära en betydande avlastning av domstolarnas arbetsbörda. Det framhålls dock att effektiviteten och snabbheten i handläggningen inte får medföra att rättssäkerheten för den enskilde och legalitetsprincipen äventyras.

Förslaget prövas f.n. i justitiedepartementet.

4. Utvidgad kriminalisering

Utvecklingen mot avkriminalisering och förenkling av formerna för straffrättsliga ingripanden vänds i sin motsats när det gäller vissa typer av särskilt „straffvärda“ avvikelser. Man kan här notera en klar tendens att skärpa kriminaliseringen. De områden som prioriteras gäller främst s.k. moderna brott (skattebrott, trafikbrott, narkotikabrott, brott mot arbetslivet och mot miljön osv.) men också den brottslighet som riktas mot den personliga integriteten (särskilt våld mot person) har tillmätts högt straffvärde.

4.1 Våldsbrottslighet och integritetskränkningar

Ökningen av väpnade överfall och rån har motiverat en skärpning av straffbestämmelsen om *olaga vapeninnehav*. Vidare har införts en särskild lag för att förebygga vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s.k. *terroristlagen*. Därmed ges förutsättningar att ur riket avvisa utlännings som tillhör eller verkar för organisation vilken kan befaras använda våld, hot eller tvång för politiska syften. Lagen är omdiskuterad och anses på vissa håll vara svår att acceptera. Den visade sig ändå vara praktiskt användbar i samband med utvisningen av de terrorister som i april förövade attentatet på västtyska ambassaden i Stockholm.

För att förebygga *flygplanskapning* har införts en lag om särskild kontroll på flygplats. Vidare har införts nya brott avseende kapning av luftfartyg och luftfartssabotage med stränga straffskalor. Dessa straffbestämmelser bör ses mot bakgrund av framställningar i FN och 1970 års Haagkonvention.

För att hindra och försvåra bank- och postrån har införts bestämmelser om effektivare säkerhetsåtgärder. *Rån* beskrivs som

¹⁹) Brottmålsutredningens betänkande Mindre brott, SOU 1974:27.

stöld genom våld på person eller hot som innebär trängande fara. För detta brott stadgas stränga straff. Emellertid står det klart att rån i vissa fall kan medföra relativt liten skada och innefatta ett ganska obetydligt angrepp. Straffet (minst ett års fängelse) kan därför ibland förefalla orimligt högt. Enligt ett nyligen utarbetat förslag inom justitiedepartementet²⁰) skall straffbestämelsen om rån inte tillämpas i sådana fall, då övergreppet är av mindre allvarlig art. I stället torde gärningen normalt bedömas som stöld.

Nämnas bör också att förslaget ger uttryck för en ändrad syn på graderingen av grov stöld. Den omständigheten att stöld förövas genom inbrott utgör enligt nuvarande straffstadgande skäl för att bedöma det som grovt brott (straffsats fängelse i minst sex månader och högst sex år). Enligt förslaget skall denna kvalifikationsgrund ersättas med en annan som mera tar sikte på brottets farlighetsgrad och arten av *hänsynslöshet*.

Nyligen har en arbetsgrupp inom det brottsförebyggande rådet lagt fram en rapport med riktlinjer för en översyn av förmögenhetsbrotten²¹). Det föreslås där att man fortsätter på den inslagna vägen och begränsar utrymmet för vad som skall anses kvalificera en gärning som grovt brott. För att stöld skall bedömas som grov bör förutsättas att brottet utgör en särskilt kännbar och hänsynslös integritetskränkning, att det förövas systematiskt i organiserade former, utgör ett omfattande angrepp på skyddad allmän eller enskild egendom eller i övrigt medför mycket stora skador. Motsvarande synpunkter läggs på de övriga centrala förmögenhetsbrotten.

Bland nya straffbestämmelser som syftar till att skydda den enskildes integritet kan vidare nämnas *hets mot folkgrupp*. Kriminaliseringen drabbar här den som offentligen hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse. Vidare har straff införts för *olaga diskriminering* i näringsverksamhet, vid ordnandet av offentlig tillställning o. dyl. av person tillhörande sådan folkgrupp. Även de övriga nordiska länderna har infört motsvarande straffbestämmelser som grundas på en FN-konvention av 1965.

Ett nytt brott, *olovlig avlyssning*, får fr. o. m. 1 juli 1975 sin plats i brottsbalken. Brottet innefattar avlyssning eller upptagning som sker i hemlighet och som avser tal i enrum, samtal mellan andra och förhandlingar vid sammanträde eller annan

²⁰) Promemoria om grov stöld och rån samt återfall i brott (Ds Ju 1974:20).

²¹) Brottsförebyggande rådets rapport 1975:3 „Förmögenhetsbrotten“.

sammankomst vartill allmänheten inte äger tillträde. Det förutsätts att brottet förövas av någon utomstående. Kriminaliseringen motiveras av att man vill komma till rätta med de integritetsproblem som den moderna ljudupptagningstekniken fört med sig. Riskerna för att den enskildes privatliv obehörigen skall blottläggas eller att affärs- eller yrkeshemligheter skall avslöjas anses nämligen ha ökat i oroväckande grad och mycket tyder på att de blir än mera påtagliga i framtiden.

4.2 Narkotikamissbruk

Den år 1968 införda narkotikastrafflagen, som innebar vidgad kriminalisering i förhållande till tidigare lagstiftning, har ytterligare skärpts under den gångna tio-årsperioden. Straffet för *grovt narkotikamissbruk* är nu bestämt upp till 10 års fängelse (motsvarande gäller dråp och grov misshandel). Samma stränga syn gäller grov varusmuggling av narkotika.

De sociala faror (narkotikamissbruk, alkoholmissbruk, ungdomsprostitution osv.) som kan förbindas med spelhålur, sexklubbar o. dyl. har också medfört skärpt kriminalisering. En ny straffbestämmelse, *grovt dobbleri*, riktas speciellt mot organiserat äventyrligt spel. Straff har också införts för den som anordnar exempelvis pornografisk föreställning utan tillstånd, låter föreställningen omfatta föråande sexuella eller sadistiska beteenden eller låter person under 18 år medverka i sådan.

4.3 Skattebrotten

Genom införandet av en ny skattebrottslag 1971 har kriminaliseringen skärpts avsevärt. *Skattebedrägeri* jämställs nu med annat bedrägeri från straffvärdesynpunkt. Skattebedrägeri föreligger när någon uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter i deklARATION som leder till för låg skatt. Rör det sig om mycket betydande belopp, bedöms brottet som grovt. Straffet är då fängelse i minst sex månader och högst sex år.

I propositionen (1971:10) anförde departementschefen *statsrådet Sträng*, att hänsyn till den allmänna laglydnaden måste väga särskilt tungt när det gäller uppsåtliga skattebrott och uppborrsbrott. Vid sådan brottslighet borde därför frihetsstraff utdömas i större utsträckning än som förekommer vid förmögenhetsbrott. Departementschefen uteslöt dock inte att individualpreventiva skäl beaktades vid valet av påföljd, när omständigheterna i det särskilda fallet talade starkt mot ett frihetsberövande.

Skattebrottslagen har vidare inneburit en utvidgning av det kriminaliserade området såvitt gäller en rad förfarande av oakt-

samhet i skatte- och uppbördsärenden. Som tidigare nämnts (2.2.1 ovan) ges dock möjlighet för myndigheterna att vid mindre överträdelse avstå från straffrättsligt ingripande och i stället utkräva en avgift, s.k. skattetillägg.

4.4 *Brott mot miljön*

En omfattande lagstiftning har under senare år skett på miljö- och naturvårdens område och i takt därmed har kriminaliseringen breddats. De nya straffbestämmelserna riktas i stor utsträckning mot åtgärder som innebär förstörelse av och skador i naturen (t. ex. utsläppt av avfall i vatten, spridande av växtgifter och bekämpningsmedel, hantering av hälso- och miljöfarliga ämnen).

Dessa brott som huvudsakligen regleras inom specialstraffrätten anses med hänsyn till de avsevärda skadeverkningarna ha mycket högt straffvärde. Jämfört med de traditionella förmögensbrotten i brottsbalken ligger dock straffsätserna lägre. Straffet för den som t. ex. dumpar ut miljöfarligt avfall från fartyg i öppet hav är böter eller fängelse i högst ett år. Straffet för stöld kan emellertid medföra fängelse ända upp till sex år.

I den aktuella kriminalpolitiska debatten har från många håll förts fram krav på skärpt straffvärdering av de nya, miljöfarliga brotten. En anpassning av de moderna brotten till straffstadgandena i brottsbalken utgör ett led i den kriminalpolitiska utvecklingen. Översynen vilar på det brottsförebyggande rådet (se nedan under 6).

4.5 *Trafiklagstiftningen*

Ett betydande område för kriminalisering erbjuder trafiklagstiftningen. Med hänsyn till de stora offer som varje år skördas i trafiken och de avsevärda skador som blir följden därav, är det naturligt att man ser mycket allvarligt på trafikbrotten.

En kommitté under justitiedepartementet, trafikmålskommittén, har för några år sedan slutfört sitt arbete²²). Kommitténs slutbetänkande präglas av en helhetssyn på trafikbrottsligheten, där särskild vikt läggs vid insatser som syftar till att öka trafiksäkerheten och förebygga *trafikbrott*. Körkortsrådet och kompetensen hos fordonsförarna tillmäts central betydelse från kriminalpolitisk synpunkt. Möjligheten att dra in eller temporärt återkalla körkort skall sålunda vara ett viktigt led i det straffrättsliga påföljdssystemet. Beslut härom skall meddelas av domstolen i trafikprocessen, inte som nu av länsrätt i särskild ordning.

²²) Rätten till rätten, SOU 1972:70.

Kommittén föreslår också införande av ett prick-system (point-system) enligt vilket olika trafikförseelser graderas enligt fastställd skala och uppnåendet av visst antal prickar medför kortsingripande. Sådant ingripande kan ges ett positivt innehåll och t. ex. innebära skyldighet för syndaren att delta i viss trafikundervisning eller komplettera brister i sina färdigheter.

Kommitténs förslag är f.n. föremål för överväganden inom kommunikationsdepartementet.

Ett annat område som har hög prioritet inom kriminalpolitiken gäller *trafiknykterhetsbrotten*. Rattfylleri har förhållandevis mycket hög frekvens. Omkring var tredje person (f.n. ca 4.000 personer) av dem, som varje år tas in i fångvårdsanstalt för att avtjäna fängelse, har gjort sig skyldig till rattfylleri. Det är naturligt att utvecklingen här oroar myndigheterna.

Förslag till reformerad lagstiftning om trafiknykterhetsbrotten har lagts fram av en annan statlig kommitté²³). Liksom hittills förordas kriminalisering. Däremot anser kommittén att det krävs en annan, mera nyanserad syn på påföljdsvalet. Kommittén fäster uppmärksamheten på att det inom rattfylleri klientelet finns ett betydande antal personer som har svåra alkoholproblem och är i behov av socialmedicinsk vård och behandling. Att döma dessa personer till en eller två månaders fängelse anses inte vara någon god lösning. Förslaget innebär att man i stor utsträckning skall kunna använda skyddstillsyn (dvs. kvalificerad villkorlig dom) med föreskrifter om nykterhetsvårdande behandling. För dem som inte är i behov av sådan behandling skall straffet liksom hittills vara en eller några månaders fängelse eller böter.

Frågan om rattfylleriets framtida ställning prövas f.n. i justitiedepartementet. En viktig uppgift har ansetts vara att öka upptäckrisken. I detta syfte bedrivs under 1975 en försöksverksamhet som ger polisen möjlighet att bl. a. i samband med trafikkontroll göra s.k. alko-test genom utandningsprov, oberoende av om misstanke föreligger om rattfylleri.

5. Sanktionssystemet

I sitt inledningsanförande till debatten om kriminalvård på Runöskolan i januari i år angav justitieministern Lennart Geijer vissa riktlinjer för sanktionssystemets framtida utformning och tillämpning. Utgångsläget var därvid att frihetsberövande i någon form av fängelse bara kan försvaras av rena skyddssynpunkter. Från denna synpunkt finns det en del människor som på något sätt måste tas om hand. Det gäller här den yrkesmässigt bedrivna brottsligheten, narkotikalangare, grova våldsmän etc. I övrigt

²³) Trafiknykterhetsbrott, SOU 1970:61.

bör man söka andra påföljder än frihetsberövande mot lagöverträdare. På sikt skulle detta innebära en betydande avfolkning av våra anstalter.

Under den senaste tio-årsperioden har det varit en tendens att få ner antalet frihetsberövanden och att i ökad utsträckning döma till böter, kriminalvård i frihet och villkorlig dom.

Ungdomsfängelseutredningen (Ju 1974:16) sysslar f.n. med en avveckling av det tidsbestämda *ungdomsfängelset* och dess ersättande med annan påföljd. Som allmän målsättning för utredningen skall enligt direktiven gälla att en reform på detta område i varje fall inte får leda till ökade frihetsberövanden för den kategori av lagöverträdare som det här är fråga om. I stället bör reformen närmast syfta till en ytterligare förskjutning av tyngdpunkten på andra kriminalvårdande åtgärder, bl. a. skyddstillsyn.

I praxis har utvecklingen gått mot att föregripa ungdomsfängelsereformen genom att domstolarna i dag i stor utsträckning avstår från att utdöma denna påföljd.

En annan påföljd som också utsatts för kritik är *interneringen*. Denna drabbar till stor del sådana personer som har lång kriminalitet bakom sig, särskilt förmögenhetsbrott. Deras „farlighet“ anses manifesterad i återfallsbenägenheten. Möjligheterna för den som en gång dömts till internering att komma ur den onda cirkeln förefaller i de flesta fall vara nära nog obefintliga. Det finns planer på att se över interneringsstraffet och söka avgränsa denna påföljd till de verkligt farliga fallen. Bl. a. skulle detta medföra att förutsättningarna för ådömande av internering vid recidiv i förmögenhetsbrott begränsades.

I detta sammanhang bör också nämnas den kommitté som sedan några år utreder frågan om påföljderna för *psykiskt avvikande lagöverträdare m. m.* (Ju 1971:8). Enligt direktiven för denna utredning bör det här erbjudas möjligheter till differentierat påföljdsval inom kriminalvården. Bl. a. skall kommittén överväga förutsättningarna för en vidgad tillämpning av skyddstillsyn i förening med psykiatrisk vård i olika former. Vidare bör man utgå ifrån att frihetsberövande påföljd inom kriminalvården i större utsträckning än nu skall kunna ådömas psykiskt avvikande lagöverträdare.

De kriminalpolitiska idéerna om förändring av sanktionssystemet har stöd i den omfattande kriminalvårdsreform som genomförts den 1 juli 1974. Den nya lagen om kriminalvård i anstalt syftar till ökad integrering mellan anstaltsvård och frivård. Anstaltsorganisationen har förändrats. Det s.k. „normalklientelet“ skall företrädesvis placeras i lokalanstalter som avses erbjuda vidgade möjligheter till frigång utanför anstalten och ökad kontakt med samhällets stöd- och hjälporgan. Det svåra klientelet

med långa strafftider skall däremot placeras i slutna centralanstalter. Även dessa intagna skall emellertid kunna föras över till lokalanstalter när så behövs för en ändamålsenlig förberedelse av frigivningen eller övergång till vård utom anstalt.

Man kan kanske betrakta denna nya anstaltsorganisation som en etapp på vägen mot avfolkning av fängelserna. Det är i så fall i första hand intagningen på lokalanstalt (korttidsstraff, „normal Klientel“) som skall ersättas med full kriminalvård i frihet. Därmed skulle ca 80 procent av dem som i dag tas in i fängelse mötas med andra åtgärder.

Utvecklingen går sålunda i riktning mot att avgränsa utrymmet för fängelsestraff och nedbringa antalet intagna i fångvårdsanstalterna. Tiden för avtjänandet av sådant straff spelar också roll för medelbeläggningen i anstalterna. Man kan notera en linje som syftar till att nedbringa de långa verkställighetstiderna. Enligt de nya reglerna skall all anhållnings- och häktningstid avräknas från fängelsetiden vilket — med hänsyn till de ej sällan mycket långa häktningstiderna — kan betyda en avsevärd nedskärning av den faktiska straffverkställigheten. Vidare har under senare år införts möjligheter till frigivning efter avtjänandet av halva strafftiden och denna form för strafftidsavkortning har fått ökad utbredning.

Fortfarande gäller emellertid att de utdömda fängelsestraffen för vissa brottstyper är mycket långa beroende på att straffsatserna upptar höga minimi- och maximistraff. Ett steg i riktning mot en generell sänkning av straffnivån för förmögenhetsbrotten har tagits av brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp i den förut nämnda rapporten (1975:3). En reform enligt däri uppdragna riktlinjer skulle få stor genomslagskraft vid bestämmandet av straffpåföljderna och, med hänsyn till förmögenhetsbrottens dominans i straffrättssystemet, avsevärt nedbringa de långa frihetsstraffen.

6. Brottsförebyggande rådet

Ett av de väsentligaste kriminalpolitiska besluten under den gångna tio-årsperioden — i varje fall betraktat på lång sikt — är tillskapandet av det brottsförebyggande rådet.

Tanken på ett centralt samordnande organ på det kriminalpolitiska området är inte ny. Brottmålsutredningen skisserade formerna för ett sådant organ i sitt betänkande Snatteri och synpunkter i samma riktning fördes fram i riksdagsmotioner och interpellationer. I januari 1973 tillsattes den brottskommission som skulle utreda olika åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen. I detta läge behövdes en motvikt till en i mångas ögon alltför repressiv och „law and order“-inriktad kommission. Brottmålsutredningens idé om ett

brottsförebyggande råd plockades fram, en utredning fick i uppdrag att skyndsamt utreda förutsättningarna för ett sådant organ och förslaget kom i april 1973. Redan i slutet av juni samma år kunde justitieministern tillkalla 16 ledamöter att ingå i styrelsen för det brottsförebyggande rådet. Detta fungerade till en början som en kommitté men är sedan den 1 juli 1974 en egen statlig myndighet under justitiedepartementet. Liksom de flesta andra officiella organ har den skaffat sig ett initialnamn — den kallar sig BRÅ.

BRÅ skall

- följa och analysera brottsutvecklingen samt göra prognoser om denna,
- följa, stödja och ta initiativ till forsknings- och utvecklingsarbete om kriminalitetens orsaker och hur den skall förebyggas samt utvärdera och sprida resultaten av sådant arbete,
- verka för att forsknings- och utvecklingsarbetet på det kriminalpolitiska området samordnas samt
- medverka i det kriminalpolitiska arbetet genom utredningar och initiativ.

De 16 personerna i styrelsen utses av regeringen och representerar viktiga samhällsfunktioner. F.n. är generaldirektören *Ove Rainer* ordförande. Vidare ingår politiker från samtliga riksdagspartier, statssekreterarna i justitie-, social- och utbildningsdepartementen, ordförandena i LO och TCO samt VD i arbetsgivareföreningen, företrädare för landstings- och kommunförbunden, försäkringsbolagen och den kriminologiska forskningen.

Ett verkställande utskott och rådets kansli har det löpande ansvaret för verksamheten. En expertgrupp, bestående av RÅ, rikspolischefen och generaldirektörerna i kriminalvårdsstyrelsen, skolöverstyrelsen och socialstyrelsen, biträder rådet. Vidare finns en vetenskaplig grupp med företrädare för berörda discipliner som biträdar på forskningssidan.

Rådets kansli är uppdelat på en utredningsenhet, en utvecklingsenhet, en informations- och ett kanslisekretariat.

Till utvecklingsenheten har knutits forskare inom sociologi och kriminologi. Enheten skall svara för rådets forskningsuppgifter och bereda ärenden avseende anslag till utomstående forskare. Enligt de prioriteringsregler som antagits av rådet sätts nu forskningen rörande allmänpreventionen i första rummet.

Ett antal arbetsgrupper inom utredningsenheten svarar för en stor del av rådets utredande arbete. Ledamöterna i dessa grupper utgörs av företrädare för olika myndigheter och organisationer som berörs av rådets verksamhet. F.n. utgör ledamöterna drygt ett 100-tal.

De olika arbetsgrupperna fungerar liksom kommittéer enligt fastställda direktiv. En grupp sysslar med *brottsskydd* från mera tekniska synpunkter. F.n. inriktas dess arbete särskilt på skatte- och valutabrott, konst- och antikförfalskningar, miljöbrott och tillgrepp i affärslokaler.

En annan grupp har att analysera *brottsutvecklingen* och göra prognoser över den. En uppgift är att utvärdera olika prognosmetoder som kan ge djupare förståelse för hur brottsligheten utvecklas. Gruppen har lagt fram en rapport (1974:2) med prognoser för brottsutvecklingen 1974—1979.

En arbetsgrupp planerar och genomför särskilda *informationsprojekt*, bl. a. ett som gäller de frigivnas situation. Det ligger också på gruppen att samla och distribuera olika fakta- och studiematerial om brottslighetens omfattning och utveckling.

Vidare arbetar särskilda arbetsgrupper med problematiken kring *narkotika, samarbetet mellan socialvården — skolan — och polisen och barn- och ungdomsfrågor*. Frågor som gäller *anpassningsstöd åt straffade* utreds av en arbetsgrupp. Denna har hittills lagt fram två rapporter, en som gäller anpassningen i arbetslivet (1974:4) och en som gäller stödåtgärder för straffade utlänningar (1974:5). Ytterligare en rapport som behandlar de straffades familje-sociala och ekonomiska problem är under utgivning.

Skolundervisningen i Lag och rätt och möjligheten att påverka de ungas normbildning och attityder utgör ett viktigt led i den brottsförebyggande verksamheten. En särskild arbetsgrupp har till uppgift att följa och främja denna undervisning. Bl. a. skall gruppen föreslå modeller för undervisningen även i förskolan, överväga utformningen av motsvarande undervisning i gymnasiet, föreslå åtgärder för medverkan av polisen, socialvården, fritidsorganen, kriminalvården, domstolsväsendet och åklagarmyndigheten i skolans lag- och rättundervisning liksom i lärarutbildning. En viktig uppgift är också att främja produktionen av goda läromedel.

Slutligen finns en central arbetsgrupp som biträder rådet i behandlingen av sådana *frågor som gäller det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet*.

I januari 1974 ordnade rådet ett stort symposium kring vår kriminalpolitik (redovisad i rapport 1974:1). Därvid samlades företrädare för rättsvård, kriminalvård och forskning samt politiker och företrädare för näringslivet och arbetsmarknaden till gemensamma överläggningar. Efter detta symposium tillsattes den kriminalpolitiska arbetsgruppen. Dess första uppgift blev att lämna en rapport (1974:3) som innehåller principiella synpunkter på BRÅ:s verksamhet inom kriminalpolitiken. I första hand pekar gruppen här på behovet av reformer såvitt gäller föränd-

ringar i brottskatalogen (kriminalisering, depenalisering och avkriminalisering), förändringar i sanktionssystemet och prioritering inom rättsvården.

Till de angelägna uppgifterna hör enligt arbetsgruppen att se över förmögenhetsbrotten i syfte att anpassa dem till det moderna samhällets krav. Som tidigare nämnts har arbetsgruppen nyligen lagt fram en rapport (1975:3) med reformidéer i denna fråga. Eftersom förmögenhetsbrotten idag har en starkt dominerande ställning i straffrättsystemet kommer ett genomförande av arbetsgruppens förslag att få stor genomslagskraft och leda till betydande konkreta förändringar i rättsvårdens hantering av dessa brott.

Genom tillsättandet av BRÅ har förutsättningar skapats för en samordning av viktiga delar av det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. Hur framtiden kommer att gestalta sig och vilka av de nu aktuella kriminalpolitiska strömningarna som skall visa sig vara hållbara, är svårt att säga. Genom BRÅ bör man dock kunna få ett bättre samlat grepp om utvecklingen. Det bör då också vara möjligt att få säkrare underlag för ett reformarbete som syftar till att åstadkomma ett regelsystem som är väl avvägt och anpassat till samhällets krav.

7. *Sammanfattning*

Det finns under perioden efter brottsbalkens införande 1965 olika utvecklingslinjer som pekar mot en begränsning av området för straffrättsingripande.

Avkriminalisering i egentlig mening har inte fått något större spelrum. Denna har främst tagit sikte på vissa brott som tangerar yttrande- och tryckfriheten samt vissa „moraliska“ brott mot sedligheten och familjeinstitutionen.

I fråga om vissa mindre ekonomiska brott har siktet varit inställt på s.k. depenalisering. Därmed förstås att straffsanktionen ersätts med andra former av sanktioner, t. ex. administrativa avgifter.

Mindre skattebrott regleras på detta sätt. Förslag finns att införa samma ordning vid vissa mindre bedrägeribrott, sjukförsäkringsmissbruk och trafikförsäkringsbrott. För parkeringsförseelser föreslås en kommunal avgift i stället för parkeringsböter. För fylleri föreslås omhändertagande av akut berusade på socialmedicinsk klinik i stället för arrest och böter. Ett vidsträckt område för depenalisering öppnas inom specialstraffrätten i fråga om bl. a. vissa näringsrättsliga straffbud. Hittills har dock denna reformväg inte beträffats inom lagstiftningen.

I stället har man valt att på processuell väg avgränsa det straffbara området. Tendensen att vidga åklagares möjligheter att un-

derlåta åtal av mindre brott är klar. Polisen avstår nu i stor utsträckning från straffingripande mot förseelser som bedöms vara obetydliga samt mot ringa butiks- och varuhussnatteri. Frågan om en generell övergång till relativ åtalsplikt utreds. Det finns också förslag om särskilda åtalsrestriktioner vid vissa brott, bl. a. mindre bedrägerier och gäldenärsbrott.

Samtidigt har den processuella handläggningen av mindre brott förenklats. Utvecklingen går mot att alla mindre brott skall kunna lagföras genom att polis resp. åklagare själva förelägger ett bötesstraff om skäl saknas till rapporteftergift eller åtalsunderlåtelse. Endast den allvarligare kriminaliteten och sådana mindre brott, för vilka den misstänkte vägrar att godkänna skriftligt bötesföreläggande, kommer därmed att handläggas av domstol.

Utvidgad och skärpt kriminalisering märks på vissa områden vilka prioriteras från straffvärdesynpunkt. Detta gäller speciellt våldsbrottslighet och integritetskränkningar, narkotikabrott, skattebrott och brott mot miljön. Även på trafikrättens område finns ett stort intresse av kriminalisering. Trafiknykterhetsbrotten tillmäts generellt högt straffvärde men en mera nyanserad uppfattning om påföljdsvalet håller på att växa fram.

Utvecklingen i praxis visar att böter och kriminalvård i frihet fått allt större utbredning i påföljdssystemet medan frihetsberövande påföljder i huvudsak kommit att begränsas till vissa typer av brott där särskilt allmänpreventiva skäl anses tala därför (våldsbrott, trafikbrott, narkotikabrott, lydnadsbrott) samt vissa förmögenhetsbrott. De icke tidsbestämda påföljderna ungdomsfängelse och till viss del även internering håller på att avvecklas. Riktlinjen är att påföljder inom kriminalvården i större utsträckning än nu skall kunna ådömas psykiskt avvikande lagöverträdare.

Ett markant inslag i de senaste årens kriminalpolitik är den kraftiga satsningen på brottsförebyggande åtgärder. Inrättandet av det brottsförebyggande rådet (BRÅ) innebär en samordning och nyorientering av denna verksamhet. Rådet, som hittills bara fungerat ett år, har i inledningsskedet gått ut starkt med ett brett upplagt program.

Erland Aspelin