

BÖTER I STALLET FÖR FÄNGELSE?*

AV BO SVENSSON

Vid de trafikrazzior som företas i bl a Storstockholm på fredag- och lördagkvällar brukar man kunna konstatera att 99 % av förarna är nyktra. Det beror naturligtvis på att det är förbjudet att köra bil när man är spritpåverkad. Över huvud taget är alla nog ense om att de tusentals gärningar som i dag är förbjudna enligt brottsbalken eller specialstraffrätten skulle vara mera frekventa om förbudet inte fanns.

Statsmakterna har i alla tider utgått från att det är möjligt att påverka människors beteende genom strafflagstiftning. Genom att ange vilka gärningar som är förbjudna anger lagstiftaren indirekt vilket beteende som är önskvärt eller åtminstone tolerabelt. Medborgarna får på så sätt anvisningar om vad som är god ton människor emellan.

Traditionellt markerar lagstiftaren sitt ogillande av vissa gärningar med ett straffhot. Utanför strafflagstiftningen hittar man inte så många exempel på att lagstiftaren tar avstånd från viss gärning. Aga-regeln i föräldrabalken kan väl räknas hit men den sanktioneras ju ytterst genom misshandelsbestämmelserna i brottsbalken.

Det kan naturligtvis sägas att det vittnar om fantasilöshet att man inte i högre utsträckning använder sig av andra metoder än straffhot för att styra människors beteende. Jag kan hålla med i viss mån. Jag har i annat sammanhang uttalat att asfaltlimpor i vägbanan många gånger är effektivare mot fortkörning än en straffbestämmelse. Men det är mera sällan som man med tekniska och andra liknande metoder kan direkt omöjliggöra visst beteende. Och det är också svårt att genom belöningar av olika slag uppmuntra till ett visst beteende. På de flesta områden är det så att man måste överlämna åt medborgarna själva att uppföra sig anständigt. Det gäller därför att skapa en moral bland allmänheten som leder till att de behandlar varandra ungefär som de själva vill bli behandlade. Och när det gäller moralbildning är straffhotet ett beprövat och effektivt instrument. Det räcker med att erindra om helvetesläran för att inse det.

Man kan beklaga att regering och riksdag inte längre har tillgång till helvetet när straffhoten formuleras. För genom hot om omänskliga och eviga straff i helvetet kunde kyrka och stat förr skrämma allmogen till laglydnad och hög moral.

* Anförande på kriminalistföreningens möte den 9 december 1982 i Stockholm.

Helvetet skrämde därför att ingen hade varit där och kommit igen. Det okända är ofta det mest skrämmande. Det är sannolikt att ett svenskt fängelse är mest skrämmande för dem som aldrig satt sin fot där. Återfallsstatistiken ger visst stöd för den misstanken.

Framför allt öppnade emellertid helvetesläran möjligheter för kyrka och stat att hota med de mest djävulska straff om förbudet överträdades utan att man någonsin själv behövde verkställa straffhoten. På den punkten är den moderne lagstiftaren sämre ställd.

Av hänsyn till allmän laglydnad måste han nämligen hota med stränga straff, om förbudet överträds. Samtidigt visar erfarenheten att inte ens hot om de strängaste straff helt avhåller från brott. Det blir ibland aktuellt att utdöma och verkställa straff enligt straffskalor som utformats för att vara så avskräckande som möjligt. I det enskilda fallet kan resultatet då stå i strid med den allmänna rättsuppfattningen och humanitetens krav.

Av vad jag har sagt nu framgår att jag anser lagstiftningsakten – kriminaliseringen – vara det centrala i statsmakternas försök att påverka medborgarnas beteende. De åtgärder som polis, åklagare, domstolar och kriminalvård vidtar för att beivra brott är en följd av kriminaliseringen och behövs för att upprätthålla straffhotets trovärdighet. Men man behöver inte beivra varje brott för att straffhotet skall framstå som trovärdigt.

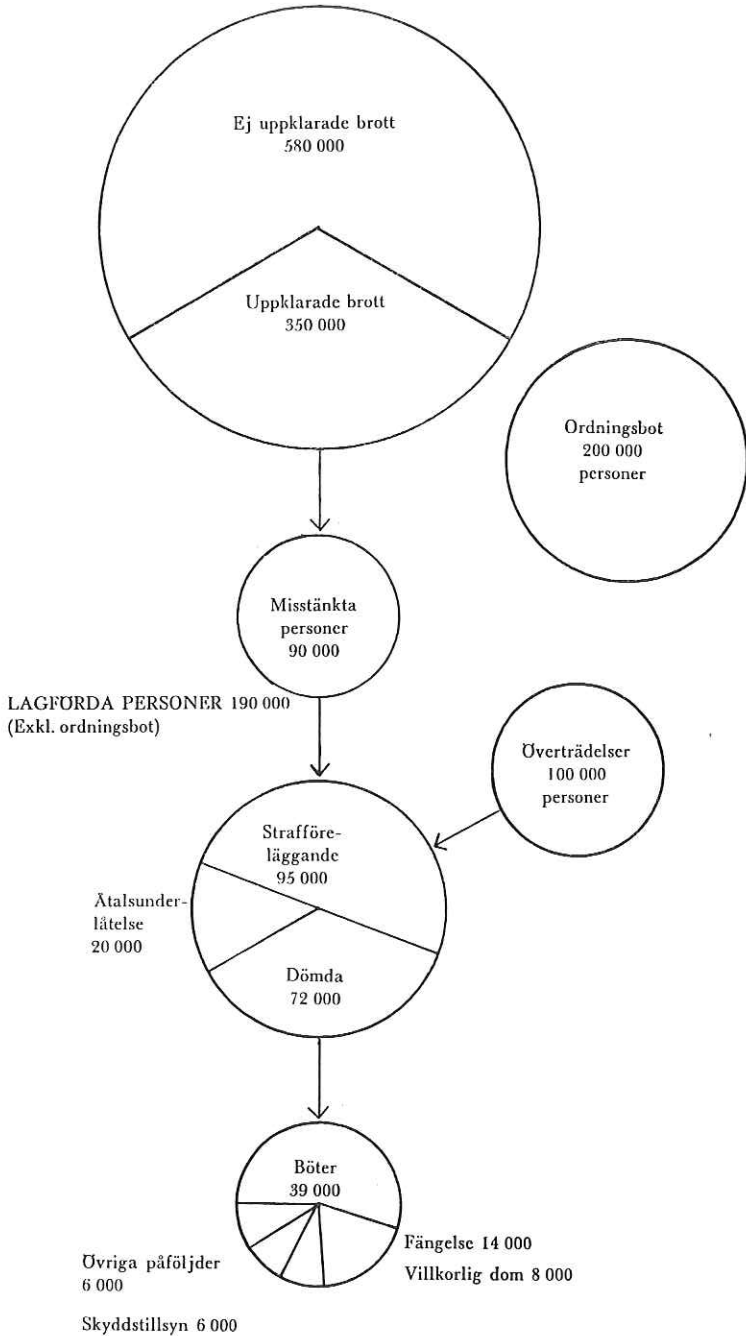
Att så är fallet framgår redan av det stora antalet kriminaliserade gärningar. Man talar ibland om att det har gått inflation i straffrätten. Det är i dag inte möjligt att lagföra alla lagöverträdelser.

Man kan sålunda räkna med att det begås flera hundra miljoner brott varje år i Sverige. De stora flertalet av dem kan utan tvekan betecknas som förseelser eller t o m rena bagateller: mindre stölder och snatterier, fiffel med bidrag och avgifter, licensskolk och smärre trafik- och varusmugglingsbrott.

Lyckligtvis får man kanske säga kommer endast en bråkdel av detta till polisens kännedom. År 1980 uppgick den totala anmälda brottsligheten till ca 930.000 brott. Av dessa riktade sig 760.000 – varav 518.000 stölder – mot brottsbalken. Av brotten mot andra författningar var 70.000 trafikbrott och 60.000 narkotikabrott.

Nu klarar polisen inte upp alla brott – gjorde den det skulle övriga delar av rättsmaskineriet troligen kollapsa. Ungefär en tredjedel av samtliga kända brott klaras upp, i regel inom sex månader från anmälningstillfället. Denna uppklaringsprocent gäller brott mot brottsbalken och vissa specialstraffrättsliga författningar. Brott som polisen ingriper mot direkt genom ordningsbot ingår alltså inte.

ANMÄLDA BROTT 930 000 1980

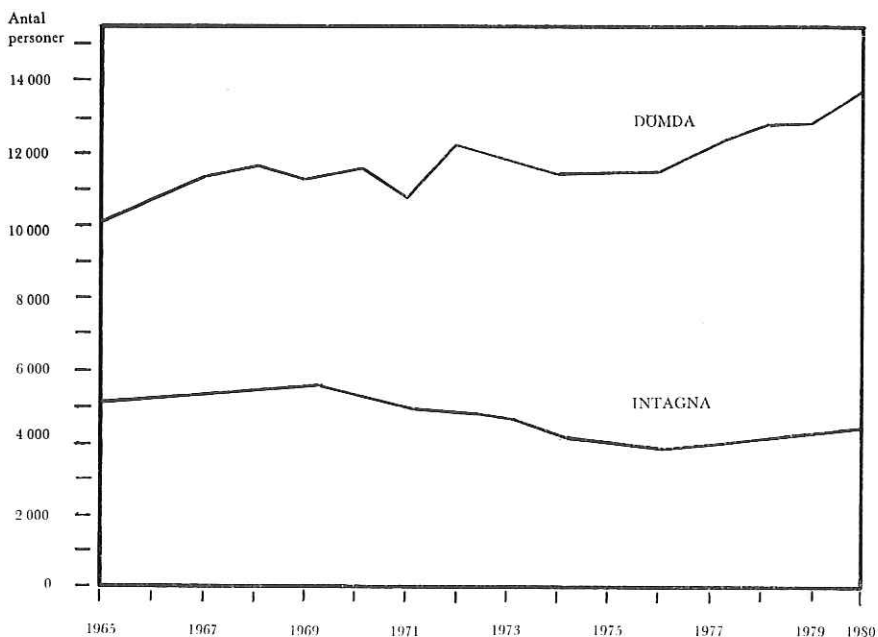


Figur 1. Flödet av brott och personer i rättsapparaten.

Den straffrättsliga inflationen har tvingat fram vissa gallringsmekanismer. Det framgår av ovanstående schema över flödet av brott och personer i rättsapparaten.

Som framgår av figur 1 är det omkring 14 000 personer som döms till fängelse år 1980. Jag vet inte för hur många brott. Men det rör sig under alla omständigheter om en mikroskopisk andel av den totala brottsligheten i landet. Samtidigt skall påpekas att de som t ex döms för väpnat bankrån svarar för en stor del av samtliga sådana rån i vårt land. För vissa typer av brott är mörktalet lågt, uppklaringsprocenten hög och fängelse normalpåföljd.

Figuren visar också att böter är den utan gensägelse vanligaste påföljden. Av 395 000 lagförda personer år 1980 var det sammanlagt 334 000 (85 %) som genom ordningsbot, strafföreläggande eller dom ålades att betala böter på grund av brott. I sammanhanget kan man notera att domstolarna endast svarade för 18 % av rättskipningen. Polis och åklagare svarade för resten genom ordningsbot, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse.



Figur 2. Personer som dömts till fängelse, ungdomsfängelse och internering resp genomsnittligt antal personer i kriminalvårdsanstalter och allmänna häkten 1965—1980.

Det finns i och för sig ingen naturlag som säger att den totala brottsligheten eller den uppklarade brottsligheten för den delen, år 1980 skulle för-
anleda just 14 000 fängelsedomar. Vi kan i vår historia finna exempel på
perioder när fängelse var en mindre vanlig påföljd än i dag. Man behöver
i själva verket bara studera de senaste 13 åren för att finna en sådan period
(figur 2).

Som framgår av den övre kurvan ökar antalet fängelsedomar mycket
snabbt sedan 1976. År 1976 dömdes sammanlagt 11 785 personer till fängel-
se, ungdomsfängelse eller internering att jämföra med de 14 025 personer
som år 1980 dömdes till fängelse eller internering. En ökning med 19 %.

Den undre kurvan visar fängelsebefolkningens storlek, dvs det genomsnitt-
liga antalet intagna under resp år i häkten och kriminalvårdsanstalter. Man
kan notera relativt stora förändringar – från 5 530 personer år 1969 ner till
4 051 år 1976 och så upp igen till 4 835 år 1981. Fångpopulationen ligger i
dag nästan 20 % högre än för bara fem år sedan.

Att jämföra fängelsebefolkningens nuvarande storlek med förhållandena
i Sverige i förfluten tid är tankeväckande. Det kan också vara nyttigt att
göra internationella utblickar och jämföra fångtalen i relation till befolk-
ningens storlek i olika länder. Nils Christie lämnar i sin senaste bok Pinans
gränser följande uppgifter om fångtalen.

Figur 3. Genomsnittligt antal intagna i fängelse per 100 000 invånare.

Island	20
Holland	20
Norge	44
Sverige	55
Danmark	63
Finland	106
USA	230
Sovjet	660

Som Christie anför finns det inte något ofrånkomligt samband mellan
brottsnivå och straffnivå. Dessa två tycks stå i ett komplicerat och föga
förstått förhållande till varandra. Det finns inte mycket som tyder på att
brottsfrekvensen i ett land bestämmer antalet fångar. Å andra sidan finns
det inte mycket som tyder på att det är fångtalen som bestämmer brottslig-
hetsnivån. Utan tvivel påverkar de varandra, men inom ett mycket vitt
sammanhang.

Man kan med hänsyn härtill hävda att det för Sveriges del kan räcka
med det antal fångar som ryms i de nuvarande kriminalvårdsanstalterna. F n
pågår en utbyggnad av kriminalvårdens anstalter. Det sägs att utbyggnaden

skall möjliggöra en nedläggning av den äldre delen av anstaltsbeståndet. Men jag menar att här leker man med elden. När de nya anstalterna är färdiga finns inga garantier för att de gamla avvecklas.

Sveriges finansiella kris kan bli räddningen ur det rådande kriminalpolitiska höstmörkret. Varje ny cell kostnadsberäknas till 1 milj kr och den genomsnittliga dygnskostnaden på kriminalvårdens anstalter är i dag drygt 600 kr. De ekonomiska svårigheterna kan bädda för en radikal kriminalpolitisk reform, det har Danmark visat detta år. När kriminalvårdens anstalterna var överfulla, köerna till anstalterna långa och ekonomin i botten bestämde man sig helt enkelt för att reducera straffen för förmögenhetsbrott. Man mildrade straffskalorna och uttalade i propositionen att man förväntade sig av domstolarna att de skulle sänka straffnivån för berörda förmögenhetsbrott med en tredjedel samt att de skulle vidga området för böter och villkorlig dom. Samtidigt tillkännagavs att man avsåg att genom benådning sätta ned utdömda men icke verkställda frihetsstraff för berörda brott med en tredjedel. Så har också skett.

I Sverige har på motsvarande sätt den prekära beläggningssituationen på kriminalvårdens anstalter fått motivera en utvidgning av tillämpningsområdet för villkorlig frigivning. Det är enligt min mening en bättre lösning än att bygga och driva kriminalvårdsanstalter av mera arbetsmarknads-än kriminalpolitiska skäl.

I Danmark gav man sig alltså på förmögenhetsbrotten och genomförde en strafflindring. I Sverige är det i allmänhet svårt att vinna gehör för förslag om att ett visst brott eller en viss typ av brott skall bedömas mildare än f n. Påtryckargrupper brukar snabbt dyka upp och motsätta sig förslaget med olika motiveringar. Rattfylleribrottet är väl kanske det mest kända exemplet på detta. Det kan därför vara politiskt mera klokt att arbeta med generella lösningar t ex mera villkorlig frigivning, vidgade möjligheter att döma till annat än fängelse etc och lämna straffskalorna i fred. Jag avundas med andra ord inte förmögenhetsbrottsutredningen, fängelsestraffkommittén och frivårdskommittén. De skall alla försöka anpassa straffskalorna för olika brott till en modern tids värderingar. Jag skulle bli förvånad om gemenskapen i värderingar sträcker sig över partigränserna, när det exempelvis gäller straffvärdet hos förmögenhetsbrott contra ekonomiska brott.

Medan oviljan att av- och nedkriminalisera olika gärningar är notorisk är beredskapen att höja straffen ständigt för handen. Denna beredskap kan antas vara särskilt hög i rådande budgetläge. I dag kan våra politiker knappast längre föreslå sociala och andra reformer som kostar pengar. Vill man visa handlingskraft återstår snart endast att skärpa straffskalor. De

ökade kostnaderna för kriminalvård som sådana åtgärder innebär brukar inte ingå i kalkylen eller lämnas utan avseende.

Budgetläget har framtvingat en ordning som innebär att en statlig kommitté som vill föreslå en social reform som kostar pengar är skyldig att inom samma område som reformen avser anvisa besparingsmöjligheter som kan finansiera kalaset. Jag skulle gärna se någonting liknande på det kriminalpolitiska fältet. Den som föreslår straffskärpningar borde vara skyldig att samtidigt lägga fram förslag om strafflindringar så att nettoresultatet kan beräknas bli oförändrat fångtal. Det skulle säkert leda till en mycket levande kriminalpolitisk debatt där olika gärningars straffvärde skulle ställas mot varandra.

Jag kan för min inre syn se narkotikakommissionen kämpa med kommissionen mot ekonomisk och organiserad brottslighet om platserna efter de rattfyllerister som båda kommissionerna föreslår i stället skall ådömas böter allt medan motororganisationerna och nykterhetsföreningarna slåss för att ha kvar rattfylleristerna på fängelserna. För varje narkotikalangare som ådöms sex års fängelse kan man i stället få en ekonomisk svindlare med åtta års fängelse eller 48 rattfyllerister med vardera en månads fängelse. Välj själv.

Jag vill tillägga att man i Minnesota för några år sedan genomförde en betydelsefull kriminalpolitisk reform under den uttalade förutsättningen att reformen inte fick leda till ökat fångtal. Om fängelsebefolkningen tenderade att öka, förklarade den lagstiftande församlingen, skulle åtgärder omedelbart vidtas för att återföra fångtalet till den avsedda storleken.

Även om en diskussion om brottens straffvärde lätt leder till bekymmer kan den inte helt undvikas i ett föredrag på temat böter i stället för fängelse. Innan jag emellertid går in på frågan vilka brott som lämpligen bör bestraffas med böter i stället för som nu med fängelse vill jag återvända något till straffets syfte.

Jag menar som nämnts att kriminaliseringen är den centrala åtgärden för att påverka medborgarnas beteende. Lagstiftaren beskriver gärningar som av olika skäl inte kan tillåtas i ett civiliserat samhälle. Och för att avhålla medborgarna från att begå sådana gärningar föreskriver han obehagliga påföljder, straff, för den som begår dem. Eftersom gärningarna är icke-önskvärda får straffet inte innebära en belöning för gärningsmannen för då kan antalet sådana gärningar öka i stället för som avsikten var, minska. Jag måste säga att jag ställer mig frågande när förespråkare för olika alternativ till frihetsstraff ibland marknadsför sina förslag med argumentet att påföljden är positiv för klienten. Det skall ett straff typiskt sett inte vara.

Till detta kommer att jag är misstänksam mot löften om positiva behandlingsresultat inom kriminalvården. Som Christie säger i Pinans gränser: »Med undantag för dödsstraff, inspärning på livstid och möjligen kastrering har ingen kur visat sig mera effektiv – som medel att förhindra återfall – än någon annan kur. Inte ens i de få fall där det har funnits verklighet bakom behandlingsterminologin har någon minskning av återfallsfrekvensen kunnat styrkas.» För mig framstår bötesstraffets brist på behandlingsinnehåll snarast som en fördel. Ingen domare skall kunna intala sig att det straff han dömer ut kommer att vara till nytta för den dömda, och att han därför kan ta till med råge. Straff är stark medicin som skall doseras med tesked och inte med skyffel.

Även om straffsystemet har det allmänpreventiva syftet att tvinga befolkningen till ett konformt beteende är detta inte det enda syftet. Det framgår av hur systemet är uppbyggt med stränga straff för brott som är starkt moraliskt laddade medan brott som saknar moraliska övertoner och är svagt förankrade i allmänhetens rättsmedvetande föranleder lindriga straff. Det borde egentligen vara tvärtom om det bara är allmänprevention som saken gäller. Då skulle man kunna avstå från straff för moraliskt starkt laddade brott som t ex incest. Risken för att en avkriminalisering skulle leda till en ökning av incestuösa handlingar är säkert obetydlig. Homosexuell incest är inte straffbar i dag och jag har aldrig hört att sådan incest skulle vara i tilltagande. Sexuellt umgänge med djur var straffbart enligt gamla strafflagen men tidelag avkriminaliserades år 1944, såvitt jag vet utan att fenomenet blivit mera vanligt.

Om allmänprevention var det enda syftet skulle i stället energin inriktas på att skydda svaga normer. Som Christie anför i Pinans gränser: »I Norge har vi nyligen förbjudit försäljningen av skateboards. Vi har också utfärdat en lag som gör det obligatoriskt att använda säkerhetsbälten i bilarnas framsäten. Detta är nobla uppgifter för avskräckningen. Några domar på fem års fängelse, och vi skulle ha klarat det. Flera hundra människor skulle besparas allvarligt fysiska skador varje år om lagen om säkerhetsbälten åtljydes; kanske trettio liv skulle räddas. Det är lika mycket som samtliga mordfall i Norge under ett genomsnittsår.»

Det finns ingen som förespråkar fem års fängelse för brott mot bilbältesplikten men det finns i Sverige tänkare som förespråkar en veckas frihetsberövande med slyröjning för varje befattning med hasch. Även det menar jag är en oproportionerligt sträng påföljd. Böter bör även i fortsättningen vara normalpåföljd för innehav av obetydliga mängder hasch som är avsett för eget bruk. Straffet bör nämligen också stå i proportion till hur farligt

eller förkastligt brottet är. Det är därför vi har straffskalor. En fällande dom i brottmål är också ett moraliskt uttalanden om gärningen.

För att anknyta till helvetesläran igen. Svagheten med den var bl a bristen på nyanser. Det fanns inga grader i helvetet. Man uttryckte inte de förbjudna gärningarnas förkastlighet i antal år i helvetet på samma sätt som den moderne lagstiftaren utnyttjar fängelse i straffskalorna. Det är möjligt att läran om skärselden i de katolska länderna tillgodoser sådana behov av nyanser.

Låt mig så äntligen komma in på frågan vilka brott som lämpligen kan bestraffas med böter i stället för som nu med fängelse. Låt oss då först se något på de omkring 12 000 individer som år 1980 togs in i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna fängelse (tabell 4).

Tabell 4.

Huvudbrott	Antal personer	Procent
Rattfylleribrott	3 695	31
Förmögenhetsbrott (8—11 kap BrB)	3 150	26
Tillgreppsbrott (8 kap BrB)	2 330	19
därav rån, grovt rån	170	1
Bedrägeribrott (9 kap BrB)	779	6
Våldsbrott (3, 4, 6 kap och 17:1 BrB)	1 550	13
Narkotikabrott	523	4
Lydnadsbrott och rymning (21:1 och 12 BrB)	407	3
Brott mot utlänningslagen	302	3
Övriga	2 427	20
	(12 054)	(100)

Rattfylleri, tillgreppsbrott och misshandel är således de vanligaste brotten bland de personer som börjar avtjäna fängelsestraff och det ger en indikation om var böterna kan komma in som alternativ till fängelse. Men självklart spelar här strafftiderna in; böter kommer i första hand i fråga som alternativ till de kortare frihetsstraffen. En uppfattning härom och en antydning om att en utmönstring av dem med de kortaste anstaltstiderna inte kommer att helt tömma våra anstalter får man genom att studera fångpopulationen en viss dag. Den 15 oktober 1979 befann sig 3 283 personer i fängelse på grund av brott som framgår av nedanstående tabell 5.

Tabellen antyder att en del står att vinna på böter som normalpåföljd för rattfylleri, tillgreppsbrott (andra egendomsbrott) samt misshandel (andra brott mot person).

Tabell 5.

Huvudbrott	Strafftider						Totalt	Procent
	30 dagar	31-90 dagar	91-360 dagar	361-719 dagar	720-1800 dagar	Mer än 5 år		
Mord	0	0	0	0	0	10	10	0,3
Dråp	0	0	1	1	12	32	46	1,4
Grov misshandel	0	0	22	45	32	5	104	3,2
Våldtäkt	0	1	8	5	37	2	53	1,6
Andra brott								
mot person	21	61	90	13	15	2	202	6,2
Grov stöld	1	9	197	124	49	5	385	11,7
Rån	0	0	28	34	37	4	103	3,1
Grovt rån	0	1	0	0	47	18	66	2,0
Grovt bedrägeri	1	8	60	31	16	1	117	3,6
Andra egendomsbrott	22	128	365	78	28	2	623	19,0
Brott mot allmän verksamhet	2	20	68	29	15	0	134	4,1
Brott mot staten	0	5	9	3	27	1	45	1,4
Grovt narkotikabrott	0	0	22	63	203	71	359	10,9
Andra narkotikabrott	2	10	38	6	2	0	58	1,8
Grov varusmuggling	0	1	10	19	55	3	88	2,7
Rattfylleri	251	189	46	7	0	0	439	13,4
Skattebrott	1	11	11	5	1	0	29	0,9
Andra brott	89	107	106	41	24	1	368	11,2
Alla brott	390	551	1 081	504	600	157	3 283	(98,5)

Nu skall man ha klart för sig att fångpopulationen i Sverige huvudsakligen består av personer i lägre sociala strata, med dålig utbildning och ofta begränsade möjligheter att få eller behålla ett arbete. Färska data om situationen finns inte, men det är inte troligt att situationen har ändrats radikalt över det senaste årtiondet.

Det innebär naturligtvis risk för att böterna inte blir betalda, om böter i stället för fängelse ådöms. Den risken har stått i fokus för debatten om förvandlingsstraffets vara eller inte vara. Jag skall inte här rekapitulera den debatten. Låt mig endast konstatera att hotet om bötesförvandling vid mitten av 1970-talet säkrade en mycket hög betalningsfrekvens på omkring 90 %. Det kan ifrågasättas om den ordningen inte är alltför effektiv så att den tvingar fram pengar där inga pengar finns att ta och på så sätt motverkar målsättningen för bl a samhällets socialvård. En ambitionsnivå som innebär att böter betalas i samma utsträckning som skatter, alltså till omkring 80–85 %, är sannolikt att föredra.

I promemorian (Ds Ju 1981:24) förvandling av böter föreslås att den nuvarande obligatoriska bötesförvandlingen ersätts med en fakultativ – böter får förvandlas till fängelse om det är uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller att förvandling annars av hänsyn till allmän laglydnad är särskild påkallad. Genomförs det förslaget lagfäster man nuvarande mycket restriktiva praxis, men behåller det påtryckningsmedel som bötesförvandlingen utgör och underbygger därmed böternas ställning som ett fullvärdigt alternativ till frihetsstraff.*

Låt mig tillägga att problemet med de obetalda böterna enligt min mening tillmätts en onödigt stor betydelse. Jag vet att det finns människor i detta land som uppfattar en fällande dom i brottmål som ett löfte åt målsäganden att straffet skall verkställas fullt ut. Det är för mig en obegriplig ståndpunkt. Jag ser inga egentliga olägenheter med att utdömda fängelsestraff efterges av nåd, förkortas genom villkorlig frigivning eller verkställs till viss del utom anstalt i samband med värnplikstjänstgöring, folkhögskolestudier etc.

Jag anser det vara ett större problem att fängelsedömda flyr det obehag som frihetsberövandet är avsett att vara genom att bli anstaltsvana och betrakta fängelset som sitt rätta hem.

På samma sätt betraktar jag det inte som en katastrof om en bötesdömd får hjälp av tredje man att betala böterna. Vad som är viktigt för den allmänna laglydnaden vid bötesbrott är kriminaliseringen, upptäckrisken, lagföringen och indrivningsförsöken – medan frågan om indrivningen lyckas till 80 eller 90 procent är relativt ointressant. Den blir intressant först när det ryktet sprids att det skulle finnas en bötesimmun grupp som gör sig oåtkomlig för indrivning och systematiskt begår bötesbrott. Kan man i stället få ut budskapet att böterna faktiskt som regel betalas och att det är en utmärkt påföljd som redan i dag används mot 85 % av alla som lagförs finns goda förutsättningar för en ytterligare vidgad användning av böter. Böter är ett språk som förstås i ett hårt kommersialiserat samhälle som Sverige, där livsstilar säljs för pengar och livskvalitet ofta inte får kosta något.

För att anknyta till helvetesläran en sista gång. En mycket stor kriminalpolitisk fördel med den läran var att debatten inte belamrades med en massa uppgifter om att syndarna skulle undandra sig straffverkställighet eller att behandlingen visat sig vara verkningslös. Det fanns inga brottsförebyggande råd som störde de troende med objektiv information om hur syndastraffen egentligen verkställdes. Det bidrog säkert också till konformiteten i samhället.

* I prop 1982/83:93 föreslås att förslaget genomförs.