

KRIMINALPOLITIK EFTER BROTTSBALKENS INFÖRANDE

AV ERLAND ASPELIN

I en artikel i denna tidskrift (NTfK 1975, häfte 2) och senare i BRÅ-rapporten »Nytt straffsystem, idéer och förslag« (1977:7, avsnitt 1) skisserade jag några kriminalpolitiska utvecklingslinjer som kunde skönjas under de närmaste tio åren efter brottsbalkens införande. Det kan nu, när 20 år förflutit sen ikraftträdandet, vara av intresse att se hur utvecklingen kommit att gestalta sig.

Brottsbalken som trädde i kraft den 1 januari 1965 föregicks av ett omfattande utredningsarbete inom straffrättskommittén som ägnade sig åt brotten och strafflagberedningen som hade påföljderna på sin lott. Översynen av brotten skedde etappvis. År 1942 reformerades förmögenhetsbrotten och år 1948 brotten mot staten och allmänheten. Brotten mot person presenterades i kommitténs slutbetänkande (SOU 1953:14). Påföljdssystemet blev föremål för en samlad reform på grundval av strafflagberedningens betänkanden »Enhetligt frihetsstraff« (SOU 1953:17) och »Skyddslag« (SOU 1956:55). Inom justitiedepartementet skrevs propositionen samman – en förnämlig produkt av skickliga jurister – och lagstiftningen kom i väsentliga delar att följa de båda kommittéernas förslag.

Införandet av brottsbalken med dess nya sanktionssystem innebar dock inte någon anhalt i det kriminalpolitiska reformarbetet. Redan när balken trädde i kraft fanns förespråkare för förändringar i denna. Man kunde vid denna tidpunkt märka en begynnande aptit på forskning och utredningsarbete inom straffrättens område. Vad som bl a föll i ögonen var kriminaliseringens omfattning och kraven på en sänkning av ambitionsnivån i fråga om straffrättsliga ingripanden. Beträffande påföljderna var det särskilt frihetsstraffens negativa effekter och »behandlingen« av fångarna som väckte debatt.

Det var utmärkande för lagstiftarna att de egentligen aldrig diskuterade straffvärdefrågor när de bestämde sig för att kriminalisera olika beteenden. Straffrättskommittén såg som sin uppgift att täcka in det kriminaliserade området och knyta straffsatser till alla beteenden som ansågs utgöra brott. Andra sanktionsformer än straffrättsliga påföljder var inte påtänkta och man diskuterade inte heller möjligheten att avgränsa straffbarheten eller bestämma en nedre gräns för kriminaliseringen. Brottsbalken och i än högre grad specialstraffrätten kom därigenom att inrymma ett betydande antal mindre straffvärda beteenden. Många föll under benämningen »bagatellbrott«.

Reaktionen mot sådan »överkriminalisering« var en av huvudpunkterna i den kriminalpolitiska debatten efter brottsbalkens införande. Bakom behovet att avgränsa kriminaliseringen låg en allmän misstro mot att mindre konflikter skulle lösas på straffrättslig väg. I massmedia lämnades många exempel på fall där den enskilde blivit ställd inför rätta på grund av bagatellartade förseelser som inte uppfattades som straffvärda (s k smörklicksmål). Det fanns också en uppfattning att samhället »lade sig i« alltför mycket och att kriminaliseringen borde begränsas till sådana gärningar som verkligen var »farliga«. Några menade att andra möjligheter än straff var bättre ägnade att styra människors beteenden i positiv riktning. Nyckelorden blev avkriminalisering och depenalisering, åtalsbegränsning, förenklad handläggning, prioritering, brottsförebyggande verksamhet och alternativ till frihetsstraff.

I det följande skall jag belysa dessa sidor av kriminalpolitiken som alltså gäller strävandena att avgränsa området för kriminaliseringen och anpassa sanktionsformerna till behovet av straffrättsliga ingripanden. Andra delar av kriminalpolitiken – t ex den stora kriminalvårdsreformen år 1974 och dess efterdyningar – måste av utrymmesbrist lämnas utanför framställningen.

1. Avkriminalisering

Avkriminalisering i egentlig mening innebär att en straffbud upphävs utan att ersättas med annan sanktionerad bestämmelse. Att ett beteende på detta sätt görs sanktionsfritt behöver dock inte innebära att det också blir allmänt accepterat. Det moraliska fördömandet och ogillandet kan mycket väl kvarstå.

Alla de krav på avkriminalisering som under åren efter brottsbalkens tillkomst fördes fram i debatten kunde inte utan vidare omsättas från ord till handling. Det fanns områden som ansågs vara särskilt angelägna, t ex de mindre förmögenhetsbrotten, vissa brott mot moral och anständighet, vissa brott mot ordning, förseelser av ordningskaraktär. Men de förslag som lades hade ändå svårt att vinna gehör hos lagstiftarna.

De mindre förmögenhetsbrotten utreddes av *1968 års brottmålsutredning*. Till dess huvuduppgifter hörde att föreslå åtgärder mot snatteriet – särskilt butikssnatteriet – som under efterkrigstiden ökat i stor omfattning i takt med uppbyggnaden av det moderna självbetjäningssystemet och uppfattades som ett allvarligt samhällsproblem. Olika undersökningar visade dock att butikssnatterierna till 75-90 procent avsåg varor värda mindre än 50 kr. Det kunde därför ifrågasättas om sådana snatterier överhuvudtaget borde vara kriminaliserade. Brottmålsutredningen fann emellertid att det inte var möjligt att sätta någon nedre gräns för straffbarheten i fråga om stöld. Det skulle nämligen kunna uppfattas som ett legaliserande av mindre tillgrepp, något som självfallet inte kunde accepteras. I stället föreslog utredningen i sitt betänkande »Snatteri«

(SOU 1971:10) en rad åtgärder på det förebyggande området och förordade en viss begränsning av de straffrättsliga ingripandena genom ökad tillämpning av rapportteftergift.

Detta blev också den linje som regeringen valde. Enligt nuvarande bestämmelse i polisförordningen (5 kap 5 §) får polisman meddela rapportteftergift om det är uppenbart att böter skulle följa på brottet och brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt.

Rapportteftergift har i praktiken fått mycket stor genomslagskraft i fråga om butikssnatterier. Man har funnit att mindre än hälften av anmälda butikstillgrepp leder till strafföreläggande eller åtal. Faktiskt sätts det alltså numera en nedre gräns för småsnatterier (i varje fall om de inte bedrivs vanemässigt). Kritiska röster från bl a köpmannahåll har dock höjts med krav på att straffskyddet åter skall skärpas. Den i januari 1980 tillsatta *stöldutredningen* tog fasta på kritiken och föreslog i sitt betänkande »Stöld i butik« (SOU 1982:39) olika åtgärder mot butikstillgrepp. Man förespråkade här en skärpning av ingripandena mot butikssnatteri. I stället för schablonmässiga rapportteftergifter efter viss värdegräns ville utredningen begränsa användningen av »böteseftergifter« till sådana fall då det vid en helhetsbedömning framstår som uppenbart att lagföring är opåkallad. Vidare ansåg man att presumtionen för lagföring borde vara stark och att åtalsunderlåtelse borde tillämpas restriktivt och inte grundas på enbart tillgreppsvärdet.

Stöldutredningens förslag kan uppfattas som en reaktion mot den kriminalpolitiska syn som 1968 års brottmålsutredning och andra förfäktade. Det förefaller dock inte som om de krav på lagföring av småsnatterier som stöldutredningen förde fram fått respons bland de rättstillämpande myndigheterna. Tvärtemot har utvecklingen gått mot en vidgad användning av åtalsrestriktioner och rapportteftergifter ifråga om den mindre brottsligheten.

I ett annat betänkande, »Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk« (SOU 1973:13), undersökte brottmålsutredningen de mindre bedrägerierna och fann att det där fanns jordmån för avkriminalisering. Något vidare gehör för sina åsikter fick dock inte brottmålsutredningen hos lagstiftaren. Det hela stannade vid införandet av en särskild åtalsregel som innebar att mindre snyltningsbrott inte fick åtalas av åklagare om det inte var påkallat ur allmän synpunkt. I övrigt uppnåddes inte några nämnvärda resultat i försöken att avgränsa det straffbara området för bedrägligt beteende.

Intresset för en allmän översyn av förmögenhetsbrotten var dock fortfarande stort inte minst därför att dessa brott speglade äldre tiders värderingar ifråga om kriminaliseringens omfattning, straffbarhetens gränser och straffsätserna. Bland dem som talade för en lagstiftningsreform fanns BRÅ som i en rapport (1975:3) föreslog att en kommitté borde tillsättas för ändamålet. Regeringen lyssnade på

förslaget och tillsatte *förmögenhetsbrottsutredningen* som 1983 lämnade sitt betänkande »Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott« (SOU 1983:50). Det föreslås här en genomgripande förändring av brotten, både vad gäller deras innehåll och konstruktion och deras inbördes förhållande från systematisk synpunkt. I fråga om brottens straffvärde föreslås inga drastiska förändringar. Generellt sett är det dock fråga om en genomgående sänkning av straffnivån. Förslaget har varit föremål för remissbehandling. I vissa delar, som gäller datorrelaterade brott och ocker, har det lagts till grund för lagstiftning (prop 1985/86:65). Vad som i övrigt skall bli resultatet av betänkandet prövas nu i justitiedepartementet.

Egentligen är det bara på några få områden där man under de senaste årtiondena kunnat genomföra avkriminalisering i egentlig mening. Redan 1968 lade *fylleristrafutredningen* fram sitt betänkande »Bot eller böter« (SOU 1968:55) om avkriminalisering av fylleriet. Det skulle dock dröja ända till 1976 innan denna utrednings intentioner förverkligades. När fylleristrafvet upphävdes nedbringades det årliga antalet »brottslingar« med drygt 40 000 personer.

Till andra tidigare straffbelagda beteenden som avkriminaliserades under den aktuella perioden hör dels sådana beteenden som kan sägas komma i konflikt med yttrande- och tryckfriheten (t ex sårande av tukt och sedlighet, ringa uppvigling, skymfande av rikssymbol, brott mot trosfrid), dels sådana som kan sägas strida mot moralföreställningar (t ex olaga giftermål, otukt med halvsyskon, abort). Särskilt när det gäller »moraliska« brott fanns det under 1960-1970-talen en liberal frihetsvåg som kom att starkt ifrågasätta kriminaliseringsgränser.

För *sexualbrottsutredningen* stod det klart att sexualbrottens främsta uppgift borde vara att straffbelägga våld och övergrepp i stället för att försöka styra människors sexuella handlande och värna om sedligheten. Detta föranledde utredningen att i sitt betänkande Sexuella övergrepp (SOU 1976:9) föreslå en omfattande sanering av brotten i 6 kap BrB. Denna innebar bl a att straffbuden om otukt med avkomling och otukt med syskon, blottande och annat sedlighetssårande handlande och förförelse av ungdom skulle upphävas. Straffbarheten för koppleri föreslogs bli inskränkt och i fråga om våldtäkt skulle gälla två former. Den lindrigare benämndes sexuellt tvång och skulle kunna leda till böter eller fängelse i högst ett år om brottet »med hänsyn till den tvingades handlande före övergreppet eller eljest« var att anse som mindre grovt. Den andra formen benämndes våldtäkt och fick samma höga straffsatser som tidigare gällde. I övrigt var det en genomgående linje i förslagen att straffskalorna för de olika brotten skulle sättas lägre och att böter fick en betydande plats i sanktionssystemet.

Man kan säga att de värderingar av sedlighetsbrotten som sexualbrottsutred-

ningen gav uttryck för »låg i luften« när utredningen inledde sitt arbete. Under de år utredningen arbetade med sin översyn skedde emellertid en vindkantring. I bräschan för motståndet mot en försvagning av straffskyddet för sexualbrott (särskilt våldtäkt) gick bl a vissa kvinnogrupper. Kritiken mot utredningens förslag kom särskilt att riktas mot uppdelningen av våldtäktsbrottet och till att hänsyn vid bestämmandet av straffvärdet skulle kunna tas till kvinnans handlande före övergreppet. Inom justitiedepartementet bedömdes kritiken vara så allvarlig att man beslöt att lägga betänkandet åt sidan – även i sådana delar där det inte var kontroversiellt – och tillsätta en ny utredning, sexualbrottskommittén, med uppdrag att fortsätta översynen enligt nya direktiv.

Den nya *sexualbrottskommittén* avlämnade 1982 sitt betänkande »Våldtäkt och andra sexuella övergrepp« (SOU 1982:61). Förslaget kan närmast betecknas som en finputsning med smärre revideringar av straffbuden i 6 kap BrB varvid brotten åsattes nya rubriceringar. Straffvärdenivån behölls i stort sett oförändrad, till en viss del var det fråga om skärpning av straffsatserna. På en punkt föreslog kommittén dock avkriminalisering. Man följde den tidigare utredningens förslag om att upphäva straffstadgandet om incest. Under departementsbehandlingen av förslaget väckte emellertid denna reform motstånd från vissa håll varför man beslöt att bibehålla kriminaliseringen. I övrigt följde man sexualbrottskommitténs förslag.

Utvecklingen har alltså gått i riktning mot ett bibehållande av och t o m förstärkt straffrättsligt skydd för sexualbrotten. Det har också förts fram förslag om att prostitutionen skall kriminaliseras i vart fall såvitt gäller de prostituerades kunder. Frågan har behandlats av *prostitutionsutredningen* som dock i sitt betänkande, »Prostitutionen i Sverige« (SOU 1981:71) tar avstånd från denna tanke. I den allmänna debatten är frågan därmed inte avförd och man kan räkna med nya propåer i ämnet.

Ser man på läget i dag står det klart att de idéer om avkriminalisering som under tiden efter brottsbalkens tillkomst fördes som en given kriminalpolitisk linje, i verkligheten fick ganska litet gensvar. Tilltron till straffbudens kraft när det gäller att påverka mänskliga beteenden har nämligen visat sig vara mycket stor, inte minst bland politiker. En av dem som beklagade detta var dåvarande justitieministern Lennart Geijer. När brottmålsutredningen överlämnade ett av sina betänkanden med förslag till begränsningar av det straffbara området, förklarade Geijer att han såg detta som ett ljus i mörkret. »Andra, menade han, kom ju bara springande med krav på nykriminalisering och mera straff«.

Vad som låg Geijer varmt om hjärtat aktualiserades på nytt av hans senare efterträdare i ämbetet, Ove Rainer. I tilläggsdirektiv (1983:43) till den sittande fängelsestraffkommittéen förespråkade nämligen han en begränsning av straffrättens tillämpningsområde genom avkriminalisering och uppdrag åt RÅ att

lägga fram förslag till åtgärder. RÅ som i oktober 1984 slutfört sitt uppdrag förordar en nedre gräns för kriminaliseringen i fråga om överträdelser i vägtrafikkungörelsen och näraliggande författningar. Det föreslås här ett uttryckligt stadgande om att »straff ej skall ådömas för sådana förseelser mot bestämmelser för trafiken som i det enskilda fallet är av ringa betydelse för trafiken eller trafiksäkerheten eller framstår som ursäktliga«. Direkt avkriminalisering får i övrigt begränsat utrymme enligt förslaget. (Deltagaransvaret för dubbleri, förbudet mot politiska uniformer och underlåtenheten att anmäla hundinnehav).

2. Depenalisering

Ett av skälen till att avkriminalisering hade svårt att vinna terräng var den oro många kände över att klandervärda beteenden därigenom gjordes sanktionsfria. Allmänheten kunde uppfatta detta som en försvagning av rättsordningen. Det var då lättare att få förståelse för s k *depenalisering*. Med sådan menas att ett straffbud ersätts med en bestämmelse som erbjuder sanktioner utanför det kriminaliserade området. Denna form av skenbar avkriminalisering kom på modet under 1960-1970-talen. En fördel med depenaliseringen ansågs vara att den som överträdde en bestämmelse som inte var straffsanktionerad slapp att få »brottslingsstämpeln« på sig men utsattes likväl för en reaktion på grund av överträdelsen, t ex i form av en avgift. Detta, menade man, kunde ha vissa återhållande effekter. Det betraktades också som en fördel att polis, åklagare och domstol härigenom kunde befrias från resurskrävande arbetsuppgifter. Sanktionerna lades i stället på de myndigheter och organ som direkt berördes av lagöverträdelserna. Därmed kom den utredande, dömande och verkställande makten i en och samma hand.

Det fanns olika rättsområden där depenalisering väl kunde tänkas komma till användning och ersätta kriminalisering utan att regelsystemet för den skull behövde försvagas. Ett sådant område erbjöd *skattebrotten*. På skattestrafflagutredningens förslag (SOU 1969:42) infördes här en avgift, benämnd skattetillägg, bl a riktad mot ringa skattebedrägeri (skatteförseelse). En annan depenaliseringsreform som fått betydande praktiska konsekvenser var ersättandet år 1976 av *parkeringsboten* med en kommunal felparkeringsavgift. Denna avgift bestäms inom en kommun till belopp som kan variera med hänsyn till skilda slag av parkeringsöverträdelser. man måste dock hålla sig inom en av regeringen beslutad ram (f n lägst 75 och högst 300 kr). Något utrymme för prövning av avgiftens storlek med hänsyn till lagöverträdarens personliga förhållanden eller andra skäl finns inte. Detsamma gäller den form av depenalisering som tillgodoser kommunens intresse av att ingripa mot *olovligt byggande* (s k svartbygge). Genom en lag från 1976 har införts möjlighet för

byggnadsnämnd att ta ut en särskild byggnadsavgift om någon vidtar åtgärder utan erforderligt byggnadslov. Avgiften motsvarar fem gånger den avgift som skulle ha debiterats om byggnadslov meddelats, dock lägst 500 kr. Det kan alltså här bli fråga om avsevärda belopp som påförs den »felande«.

Som ytterligare exempel på depenalisering kan nämnas kontrollavgifter inom den *kollektiva persontrafiken*, särskilt inriktade på dem som »tjuvåker«. Om ett fordon inte är trafikförsäkrat har trafikförsäkringsföreningen enligt bestämmelse i trafikskadelagen getts rätt att ta ut en s k *trafikförsäkringsavgift* av den försäkringspliktige. Nämnas bör också den år 1984 införda lagen om kontrollavgift vid *olovlig parkering*. Det gäller här olovlig uppställning av fordon på en markägares (privata) parkeringsplats, något som kan föranleda ansvar för egenmäktigt förfarande. I stället för att anmäla saken till åtal har markägaren nu getts möjlighet att ta ut kontrollavgift av fordonets ägare. Det intressanta med denna kontrollavgift är att man därmed har tillerkänt den enskilde en sanktionsrätt.

De genomförda reformerna med depenalisering har motiverats av ett kriminalpolitiskt intresse att kunna avskilja bagatellartade överträdelser från straffrätten. Det har också ansetts ligga i lagöverträdarens intresse att de rättsvårdande myndigheterna inte kopplas in. Men depenaliseringen går inte fri från kritik. Sådant avgiftsbeläggande innebär att alla – oavsett inkomstförhållanden och betalningsförmåga – skall betala samma avgift. Om det rör sig om större belopp – något som i och för sig väl kan inträffa när det t ex är fråga om skattetillägg eller byggnadsavgifter – kan sanktionen bli kännbar för låginkomsttagaren men kanske knappt märkbar för den välsituerade. Här möter man alltså samma kritik som den mot systemet med normerade böter. Man kan också hysa betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt mot depenalisering. Eftersom de berörda myndigheterna inte utövar någon dömande verksamhet med prövning av »skuldfrågan« blir avgiftsuttagandet schabloniserat och någon hänsyn kan inte tas till omständigheterna i det särskilda fallet. Vidare tvingar systemet ofta fram ett kvasi-gärningsmannaskap. För felparkeringsavgift gäller t ex att det är den som registrerats som ägare av bilen som blir betalningsskyldig, oavsett om han verkligen överträtt den aktuella bestämmelsen. Därigenom går sambandet mellan överträdelse – gärningsman-sanktion förlorad. Detta förhållande är dock på intet sätt unikt inom t ex trafikrätten.

Till det sagda kommer att depenalisering som förut nämnts egentligen utgör en skenbar avkriminalisering. Beteendets »straffvärde« utplånas nämligen inte så länge beteendet möts med sanktion, den må sedan kallas avgift i stället för böter. I varje fall är det föga troligt att lagöverträdaren upplever depenaliseringen som någon förändring. Det är t ex signifikativt att man i dagligt tal fortfarande använder uttrycket parkeringsböter.

Kritiken mot depenalisering har emellertid inte inneburit att tankarna på fortsatta reformåtgärder på denna väg upphört. I sina förut nämnda förslag till avkriminalisering förordade RÅ införandet av en administrativ avgift (tulltillägg) som sanktionsform mot olovlig varuinförsel. Vidare föreslog han införande av en straffavgift mot underlåten anmälan av TV-innehav.

3. Åtalsrestriktioner

När man hittills inte på straffrättslig väg kunnat åstadkomma några mera omfattande inskränkningar av det kriminaliserade området – bortsett från fylleri, skatteförseelserna och parkeringsförseelserna – har framgångarna varit desto större på den straffprocessuella vägen. Utvecklingen har gått i riktning mot en massiv utvidgning av området för åtalsrestriktioner. Som förut nämnts kan *rapporteftergift* i dag meddelas av polisman när det är fråga om obetydliga brott som uppenbarligen bara skulle leda till böter. Efter lagändring den 1 april 1985 kan *åtalsunderlåtelse* enligt 20:7 RB meddelas inte bara liksom tidigare när påföljden endast kan bli böter och åtal inte krävs av allmänpreventiva skäl, utan också i fall då det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl som talar för åtalsunderlåtelse. Därmed har institutets tillämpningsområde vidgats till att gälla många brott med fängelse i straffskalan.

I fråga om vissa brott i brottsbalken har därjämte införts särskilda *åtalsregler* enligt vilka åtal får ske bara om det anses påkallat ur allmän synpunkt. Detta gäller t ex egenmäktighet med barn, olovligt förfogande över avbetalningsgods, snyltningsbrott, vårdslöshet mot borgenärer. RÅ har i sitt tidigare nämnda förslag om avkriminalisering tänkt sig nya områden för särskild åtalsprövning, nämligen undandräkt, olovligt förfogande eller olovligt brukande av förhyrd egendom.

I detta sammanhang bör också nämnas att mindre överträdelser i mycket stor utsträckning klaras upp genom ett förenklat förfarande. Eftersom polisen har möjligheter att utfärda *ordningsföreläggande* för främst trafik- och ordningsförseelser får straffsanktionerna i dessa fall i stort sett samma innehåll som en administrativ avgift. Uttagandet av ordningsbot sker efter fastställd taxa utan särskild prövning av omständigheterna kring brottet. Vidare har åklagarens möjligheter att utfärda *straffföreläggande* successivt utvidgats till att avse alla brott på vilka kan följa böter eller fängelse i högst sex månader. Det högsta straff som får föreläggas är 100 dagsböter. Det är således ett utmärkande drag i den kriminalpolitiska utvecklingen att straffrättskipningen i allt större utsträckning förskjutits från domstolarna till polis och åklagare.

4. Prioriteringar

Jämfört med tiden före brottsbalkens tillkomst har värderingarna av vissa brott och brottskategorier delvis förändrats. Det har därför funnits ett behov av att

anpassa brottskatalogen till en modernare samhällssyn. Bland brott som varit föremål för översyn kan nämnas brotten mot familj (1973), stöldbrotten (1975), snyltningsbrotten (1976), brotten mot riktets säkerhet (1976 och 1981), häleribrottet (1980), gäldenärsbrotten (1981, 1982), dobbleribrottet (1982) och sexualbrotten (1984). Nya brottstyper har tillkommit t ex olaga diskriminering (1970), luftfartssabotage (1973), falskt larm (1977), olovlig avlyssning (1975) och hets mot folkgrupp (1982). Betydande kriminalisering har också skett utanför brottsbalkens område t ex i fråga om narkotikabrotten, miljöbrotten, skattebrotten och alkoholbrotten.

Behovet av en avgränsning av det straffbara området och en sänkning av ambitionsnivån ifråga om straffrättsliga ingripanden rimmar naturligtvis illa med den nykriminalisering som faktiskt skett under de senaste decennierna. Detta kriminalpolitiska dilemma tycks man vilja lösa genom prioritering: rättsvårdens begränsade resurser bör särskilt sättas in mot den allvarligare brottsligheten medan de mindre straffvärda beteendena bör komma i andra hand allt efter angelägenhetsgrad.

Vad nu sagts får dock inte leda till den slutsatsen att samhället angett bestämda riktlinjer för prioriteringen. Den kriminalpolitiska innebörden av prioritering är inte klar. När frågan ställts på sin spets har man i allmänhet ansett att de allvarliga brotten bör tas med förtur men att också mindre brott – t ex stölder och andra förmögenhetsbrott som drabbar den enskilde – särskilt bör uppmärksammas från de rättsvårdande myndigheternas sida. I prop 1983/84:100 bil 4 understryker justitieministern att prioriteringen inte får leda till att man eftersätter bekämpandet av sådan mer traditionell brottslighet som drabbar medborgare i allmänhet särskilt hårt. Skadeverkningarna av sådan vardagsbrottslighet blir lätt undanskymd i den allmänna debatten.

Bland de brottsområden som man ser särskilt allvarligt på bör främst nämnas *våldet i samhället*. Det finns sålunda klara uttalanden om att brott som riktas mot den enskildes kroppsliga integritet bör ges företräde i kampen mot brottsligheten. Två andra brottsområden har först under det senaste årtiondet fått hög prioritering från straffvärdesynpunkt. Det gäller dels den ekonomiska och organiserade brottsligheten, dels narkotikabrottsligheten.

Enligt den definition som vunnit officiell anslutning skall till *ekonomisk brottslighet* räknas sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Vidare skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna (JuU 1980/81:21).

Utredningsarbetet på detta område inleddes med att rikspolisstyrelsen år

1976 tillsatte en arbetsgrupp (AMOB) mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Gruppen lade ett år senare fram sin rapport som väckte uppseende på grund av sina avslöjande uppgifter och radikala förslag. En omfattande integrerande översyn gjordes av BRÅ som tog på sig ett utredningsarbete som under flera år nästan helt präglade dess verksamhet. Bland de rapporter som BRÅ avlämnat under åren 1978-1983 tar flera sikte på brott och brottstyper på det ekonomiska fältet, t ex häleri, dobleri, miljöbrott, bokföringsbrott, skattebrott, narkotikabrott, ocker.

I november 1982 tillsatte regeringen en särskild *kommission mot ekonomisk brottslighet* för att föreslå lämpliga åtgärder inom ramen för en enhetlig och samordnad strategi. Kommissionen arbetade på bred front under en kort men intensiv period. Begreppet ekonomisk brottslighet kom därvid att avgränsas till »sådan vinningskriminalitet med anknytning till affärsverksamhet som gäller stora värden och där skadeverkningarna riktar sig mot enskilda intressenter och företag, förhållanden på den ekonomiska marknaden och staten, samhället eller medborgarna som kollektiv«. Efter att ha kommit med en rad promemorier och rapporter som innefattade förslag och rekommendationer till olika samhällsinsatser lade kommissionen i mars 1984 fram sitt slutbetänkande, *Ekonomisk brottslighet i Sverige* (SOU 1984:15).

Den tyngsta delen i den ekonomiska brottsligheten var enligt kommissionen skattebrotten. Med en försiktig skattning kom man fram till att 16-20 miljarder kr undanhållits från beskattning år 1983. Dessa siffror kan sättas i relation till samhällets totala inkomster av skatter och avgifter under ett år, ca 375 miljarder kr. Kommissionens förslag till åtgärder tog inte minst sikte på en effektivisering av skattekontrollen. Några förslag till ändring i nuvarande straffstadganden eller några närmare synpunkter på skattebrottens straffvärde lämnade dock inte kommissionen.

Det råder inte politisk enighet bakom alla de insatser mot den ekonomiska brottsligheten som kommissionen föreslagit. men det finns en allmän uppslutning kring grundtanken att den ekonomiska brottsligheten generellt sett bör tilldelas högt straffvärde.

Få brottskategorier har under de senaste decennierna väckt sådan uppmärksamhet som *narkotikabrotten*. En mångfald utredningar och studier har gjorts, olika behandlingsexperiment har planerats och genomförts. Från kriminalpolitisk synpunkt kan man konstatera en successiv utvidgning av kriminaliseringen och en skärpning av straffsatserna för narkotikabrott. De höga straffvärden som förbinds med denna brottslighet leder också till att mycket höga fängelsestraff döms ut i många fall.

I november 1982 – samtidigt som EKO-kommissionen tillkom – tillsatte regeringen den s. k. *narkotikakommissionen* för att arbeta fram ett underlag till

en samordnad och intensifierad kamp mot narkotikan. Kommissionen arbetade enligt sina direktiv snabbt, avlämnade en rad promemorier och kom i februari 1984 med sitt slutbetänkande, Samordnad narkotikapolitik (SOU 1984:13).

Vad särskilt gäller den straffrättsliga synen på narkotikabrottsligheten har kommissionen gjort vissa uttalanden till vägledning för den fortsatta utvecklingen. Narkotikasmuggling och narkotikahandel som sker i stor skala bör liksom nu leda till långa fängelsestraff. Det saknas anledning att ändra vara sig straffskalor eller domstolspraxis för denna brottslighet. Däremot anser kommissionen att ett mellanskikt av narkotikabrottslingar i dagens läge får för långa straff. Det gäller sådana som själva är narkotikamissbrukare och som ägnar sig åt langning i mindre skala för att finansiera sitt missbruk. Innehav av narkotika bör enligt kommissionen liksom nu vara kriminaliserat men man bör – liksom vid annan brottslighet – så långt som möjligt avhålla sig från frihetsstraff när det gäller lindrigare former av narkotikabrott. Kommissionen framhåller böter som lämplig påföljd. Slutligen avvisar kommissionen tanken på att kriminalisera missbruket som sådant.

Det finns i den allmänna debatten inga direkta tecken som tyder på att synen på narkotikabrottsligheten har mildrats. Tvärtom finns det i dag många som pläderar för en utvidgning av kriminaliseringen till att även gälla missbrukarna. Narkotikakommissionens betänkande kan i viss mån sägas innebära en mera nyanserad syn på de straffrättsliga ingripandena. Förslaget att utdöma lägre straff och t o m böter för missbrukare, som langar narkotika för att finansiera sitt eget missbruk, skulle i praktiken medföra en avsevärd sänkning av straffnivån. Det kan emellertid ifrågasättas om någon mera radikal förändring av praxis i fråga om narkotikabrotten ligger i tiden.

Eftersom fängelsestraffets längd nästan helt relateras till den mängd av narkotika som omfattas av brottet, kommer domstolarna ej sällan upp i höga straffsatser. Narkotikabrotten är såtillvida unika som hela straffskalan (från böter upp till fängelse i 10 år) kommer till användning. Mycket talar för att man i vart fall i enlighet med narkotikakommissionens förslag bör få domstolarna att överge sitt mängdtänkande och anknyta till andra kriterier, t ex vinningsmotiv, förslagenhet, kundkrets (nyfikna ungdomar), försäljningsmiljöer (ungdomsgårdar, skolgårdar) etc.

Under trycket av det växande hotet mot miljöförstöring och den starka opinionen däremot infördes år 1981 i brottsbalken ett särskilt brott, benämnt *miljöbrott*. Det har tilldelats högt straffvärde (fängelse i högst sex år som maximistraff). Miljöbrott tillhör också den kategori av straffstadganden som ges hög prioritet. Hittills har det dock inte varit särskilt många fall som kommit under domstols prövning.

Till kategorin brott som bör prioriteras kan också räknas *trafikbrott* av

allvarligare beskaffenhet. Med den utveckling som skett på trafikens område är det uppenbart att trafikbrotten både numerärt och med hänsyn till skadeverkingarna utgör ett betydande samhällsproblem. En hård kontroll över motorfordonsförare och andra trafikanter, bl a genom kriminalisering, har blivit den motåtgärd som samhället anvisar. De straffrättsliga ingripandena mot trafikbrott i egentlig mening har dock begränsats till att avse vårdslöshet i trafik (ej ringa brott), olovlig körning, trafiknykterhetsbrott och smitning från olycksplats.

Prioriteringen av trafikbrott tar särskilt sikte på *trafiknykterhetsbrotten*. Att rattfylleri har speciellt straffvärde lär ingen vilja ifrågasätta. Inom rättstillämpningen kommer detta till uttryck genom att straffet regelmässigt blir någon månads fängelse om promillegränsen överstiger 1,5 (rattfylleri) och eljest böter. Inbryningar i det traditionella strafftänkandet har dock skett. Skyddstillsyn tillämpas sålunda i inte få fall när personutredning visar att bilföraren har alkoholproblem som kräver behandling. Det har under de senaste decennierna lagts fram många förslag om nyansering av rattfylleristrafvet i riktning mot att minska tillämpningen av fängelse. Sådana förslag har blivit många justitieministrars akilleushäl. Propåer om att minska användningen av fängelsestraff vid rattfylleri har faktiskt i dag blivit ett politiskt brännbart ämne som ingen längre tycks vilja ta upp till debatt.

5. Brottsförebyggande verksamhet och förändringar i påföljdssystemet

Ett viktigt och – har det visat sig – framsynt kriminalpolitiskt beslut under de senaste decennierna var inrättandet år 1973 av det brottsförebyggande rådet (BRÅ). Förslag om ett sådant råd hade tidigare förts fram av 1968 års brottsmålsutredning men inte väckt någon större entusiasm. Men när det kriminalpolitiska klimatet hårdnade i början av 1970-talet och den s k »batongkommissionen« tillsattes för att strama upp systemet, fick det undanstopgade utredningsförslaget ny aktualitet. Lennart Geijer begärde då att få inrätta ett kriminalpolitiskt råd. Rådet verkade till en början som en kommitté men blev snabbt permanent som en fristående myndighet under justitiedepartementet.

Under de drygt tio år som gått har BRÅ kommit att spela en betydande roll i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. På såväl utrednings- som forskningsidan har producerats en imponerande mängd rapporter och promemorier. Därigenom har viktiga kunskaper erhållits på områden som förr låg i mörker. BRÅ har också tagit initiativ till lagstiftning och verkat för olika reformer på det brottsförebyggande fältet. Särskilt uppmärksammade är de konferenser och seminarier som BRÅ anordnat i informationssyfte och för att få i gång debatter i kriminalpolitiska frågor, om forskningsrön, brottsförebyggande insatser o s v.

I januari 1974 anordnade BRÅ ett symposium i *Saltsjö-Boo* kring kriminalpolitik (Se BRÅ-rapport 1974:1). I detta deltog politiker och ledande företrädare för berörda myndigheter och verk, fackliga organisationer, kriminologisk forskning o s v. En del av dem som deltog i debatten ställdes för första gången inför kritiken mot ideologin bakom påföljdssystemet. Denna kritik tog bl a sikte på det osympatiska i att legitimera användning av tvång och frihetsberövande under sken av att den dömda behövde vård och behandling. Behandlingstanken framträdde särskilt klart i de fall då påföljden bestämdes till tidsbestämd behandling och alltså i princip inte skulle upphöra förrän den dömda »botats«. Kritiken riktades också mot fängelsestraffet med hänsyn till de skador som förbinds med detta. En genomgående linje i debatten var att söka andra sanktionsformer som markerade sambandet mellan brott och straff och inte frånhände den dömda ansvaret för sina handlingar.

Ett påtagligt resultat av Saltsjö-Boo-symposiet blev inrättandet av *BRÅ-s kriminalpolitiska arbetsgrupp*. Denna såg som sin första uppgift att i grova drag diskutera och lämna förslag till nya vägar inom kriminalpolitiken. I en rapport, *Kriminalpolitiskt utvecklingsarbete* (BRÅ-rapport 1974:3), prioriterades bl a en översyn av sanktionssystemet mot bakgrund av den aktuella debatten om behandling eller straff. Under en kort men intensiv period sammanställde arbetsgruppen en rapport, »Nytt straffsystem« (BRÅ-rapport 1977:7). Denna skulle betraktas som ett debattinslag och innehöll inte några utarbetade lagförslag men väl ett reformprogram som täckte de flesta frågor som aktualiserats i den kriminalpolitiska debatten. Särskilt intresse ägnade arbetsgruppen åt att ange den ideologiska grunden för ett nytt straffsystem, att sätta in detta system i ett samhällsperspektiv och att beskriva påföljderna.

Rapporten *Nytt straffsystem* överlämnades till justitiedepartementet och blev tillsammans med ett av *ungdomsfängelseutredningen* avlämnat betänkande »Tillsynsdom« (SOU 1977:83) föremål för remissbehandling. Rapporten skulle också spela stor roll i den kriminalpolitiska debatten under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. I denna debatt myntades begreppet »nyklassicism« som beteckning på den idéströmning som arbetsgruppen företrädde. Därmed åsyftades att arbetsgruppen närmast sig den klassiska straffrättsskolan som hävdade principen om rättvisa och proportionalitet mellan brott och straff utan sidoblickar på brottslingens individuella behov av behandling. Det fanns de som menade att nyklassicismen var en reaktionär rörelse som återförde utvecklingen till ett tillstånd av stelt och dogmatiskt strafftänkande. Inga fall är lika, hävdades det, och det är orimligt att inte laga efter läge. Mot detta invände nyklassisisterna att behandlingsideologin skapar rättsosäkerhet genom att påföljderna blir vaga och konturlösa, inte relateras till brotten och inte är förutsebara. Man underströk att det system som BRÅ-

gruppen förordade var rättvist och konsekvent och talade klarspråk men att det på intet sätt var »hårdare« än det nuvarande. Tvärtom pläderade man i Nytt straffsystem för en begränsning av fängelsestraffen och en allmän sänkning av straffnivån, upphävande av de tidsbestämda påföljderna, ökad användning av icke-frihetsberövande påföljder med nya inslag – bl a någon form av intensivövervakning eller kontroll i frihet – samt en utvidgning av böternas användningsområde. Ungdomsfängelseutredningen, som i sitt betänkande föreslog upphävandet av påföljden ungdomsfängelse, var inne på samme linje som BRÅ-gruppen genom sitt förslag om en form av kontrollövervakning (tillsynsdom).

Vid denna tid var ungdomsfängelse och internering (två av strafflagberedningens flaggskepp) redan utdömda. Kritiken mot de tidsbestämda straffen var så uttalad att deras begravning inte kunde anstå. *Ungdomsfängelse* utmönstrades ur sanktionssystemet år 1979 och *interneringen* år 1981. De påföljder som därefter återstod i systemet var fängelse, böter, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnade till särskild vård. Den sistnämnda påföljden, som är klart behandlingsinriktad genom att vårdinsatser skall träda i stället för straff, har dock under senare år minskat i tillämpning. Detta kan bl a förklaras av den förändrade syn på de psykiskt störda lagöverträdarna och särskilt de s k jämställdhetsfallen som utvecklades av den s k Bexelius-kommittén (SOU 1977:23) och nu senast kommit till uttryck i socialberedningens betänkande (SOU 1984:64). Också när det gäller åtgärder mot barn och ungdom i åldrarna 18-20 år har utvecklingen gått i riktning mot att döma till kriminalvård i stället för överlämnande till vård enligt socialtjänsten. Anledningen därtill tycks vara att den nya socialtjänstlagen visat sig vara svår att förena med tvångsingripande. Socialvårdens tjänstemän är inte beredda att agera poliser och övervakare åt ungdomar som av domstol överlämnas för vård. Därmed uppfattas överlämnandet som meningslöst och ersätts med åtgärder inom kriminalvården.

När det gäller fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn har intresset inom kriminalpolitiken som nämnts varit särskilt inriktat på att öka förutsättningarna för att döma till öppna påföljdsformer på bekostnad av frihetsstraff. 1983 års ändringar i BrB gick i denna riktning. De medförde bl a att kravet på god prognos för att erhålla *villkorlig dom* mildrades. Antalet dömda till denna påföljd har också ökat avsevärt relativt sett (1970 var antalet 4 525 och 1983 totalt 11 174). *Skyddstillsyn* kan nu tillämpas även vid allvarlig brottslighet om särskilda skäl talar därför – tidigare gällde »synnerliga skäl«. Det har också visat sig att kombinationen skyddstillsyn och kort fängelsestraff fått ökad utbredning. (1983 dömdes 6 472 personer till skyddstillsyn varav 904 i kombination med kort fängelsestraff. Antalet skyddstillsynsdömda har under tiden från 1970 legat på ungefär samma nivå).

Det intressanta från kriminalpolitisk synpunkt är att se hur ådömandet av fängelsestraff utvecklats sig. Allmänt uppfattas ju fängelse som en dålig påföljd med enbart negativa effekter. Ansträngningarna bör alltså inriktas på att göra fängelsestraffen så få och så korta som möjligt. Detta är också den politik som officiellt proklamerats. Genom lagändring 1981 har minimistraffet för fängelse sänkts till 14 dagar och 1983 har reglerna om villkorlig frigivning ändrats så att denna inträder när halva strafftiden avtjänats, såvida det inte är fråga om vissa brott av särskilt allvarlig beskaffenhet vilka motiverar $\frac{2}{3}$ frigivning. Båda dessa reformer har medfört betydande begränsning av de faktiska verkställighetstiderna. När det däremot gäller att få ned antalet ådömda fängelsestraff har utvecklingen inte gått i den riktning man kanske väntat sig.

När Lennart Geijer år 1975 höll sitt uppmärksammade sk Runö-tal – i detta förklarade han att fängelse bara kunde accepteras för vissa speciella kategorier lagöverträdare från skyddsynpunkt, en vid den tiden nog så sensationell uppgift – uppgick de till fängelse dömda till ca 12 000 om året. Geijer pläderade dock för fortsatt minskning. Vi kan nu konstatera att trenden i stället gick i motsatt riktning. (1980 var antalet ca 13 500, 1983 ca 15 300). Från kriminalpolitisk synpunkt är denna utveckling naturligtvis oroande. Den återspeglar en gradvis ökning av sådan allvarlig brottslighet som av allmänpreventiva skäl eller av hänsyn till upprepade återfall inte anses kunna leda till annat än frihetsstraff.

Att söka alternativ till fängelse har sålunda blivit den kanske viktigaste frågan i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet under senare år. BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp hade i sin rapport tänkt sig att andra påföljder än fängelse skulle spela framträdande roll i straffsystemet. Under departementsbehandlingen av rapporten anslöt sig departementschefen till grundtankarna i denna och tillsatte i mars 1979 två kommittéer för närmare översyn av påföljdssystemet.

Den ena kommittén, *frivårdskommittén*, har slutfört sitt arbete. I betänkandet »Frivårdspåföljder« (SOU 1981:90) lämnade man bl a förslag till intensifiering av skyddstillsynen genom möjlighet att förena denna med intensivövervakning. Detta förslag har också genomförts.

I ett senare betänkande, »Nya alternativ till frihetsstraff« (SOU 1984:32), prövade frivårdskommittén om det fanns förutsättningar att införa sådana påföljdsformer som nattfängelse, veckoslutsfängelse, samhällstjänst och kontraktsvård. Kommittén stannade vid att föreslå kontraktsvård som det enda realistiska alternativet till fängelse. Sådan föreslås kunna användas i stället för fängelse på högst 2 år när det gäller alkohol- och narkotikamissbrukare som behöver vård och är villiga att undergå sådan enligt en särskild vårdplan. Förslaget prövas fn i justitiedepartementet.

Den andre kommittén, *fängelsestraffkommittén*, är fortfarande verksam. Den har hittills avlämnat två betänkanden, dels SOU 1980:1 om 14 dagars fängelse,

dels SOU 1981:92 om nya regler för villkorlig frigivning. Dessa förslag har som nämnts också lett till lagändringar. Kommittén är nu inne i slutskedet av sin översyn av straffskalorna och reglerna för påföljdsval och straffmätning. Man kan här vänta sig genomgripande förändringar som skall innebära en sänkning av straffnivån för många brott och framför allt en avsevärd begränsning av fängelsestraffets tillämpningsområde.

20 år efter BrB-s ikraftträdande befinner vi oss alltså i en spännande utvecklingsfas. Hur stora förändringarna skall bli är dock ytterst en fråga om politiskt mod och politiska initiativ. Historien visar att reformarbete på detta område inte sällan blir en kriminalpolitisk seglats i hård motvind.

Adresse: Hovrättslagman Erland Aspelin
Roskildevägen 9 B
S-217 46 Malmö