

## NOLLTOLERANS OCH BAGATELLBROTT

AV PROFESSOR DAN FRÄNDE

*This article discusses the relationship between the principle of zero tolerance and petty crimes. Zero tolerance implies a decree to tolerate a certain incident to the lowest extent possible. The article asserts that the principle is to be given a certain independent weight on the level of law application, though this should be restricted to the activity of crime investigation by the police. The principle is, however, clearly expressed on the level of criminalization. The legislators of today do not accept forms of conduct that they regard as dangerous, i.e., that have the potential to result in concrete damage. From this perspective, the legislator does not create types of petty crime. At the same time, the legislator is clearly aware that certain concrete acts are so trivial, that they ought to be sifted out at the earliest possible stage of the criminal process. A general law of sanctions of a non-criminal type is not needed either.\**

### *Allmänt*

Ett centralt tema i Vagn Greves text<sup>1</sup> handlar om nolltoleransen och dess konkretisering främst inom straffrättspolitiken.<sup>2</sup> Jag tror också att nolltoleransbegreppet har ett betydande förklaringsvärde för dagens straffrätt, både i Norden och i övriga Europa. Min syn på nolltoleransen är kanske en något annan än den som Greve företräder.

Som de flesta juridiska begrepp saknar nolltoleransen entydiga gränser och kan användas på olika sätt. I Finland har begreppet förekommit i samband med kampanjer mot skadegörelse, svartåkning, skolmobbing och pennialism inom krigsmakten. Men något vanligt begrepp är det dock inte hos oss.

För att göra det något enklare för mig talar jag om nolltoleransprincipen, dvs. det är fråga om ett påbud som säger att ett visst fenomen ska tolereras så lite som möjligt. Vad jag kan se är det skäl att i fråga om principens tillämpningsområde skilja mellan rättstillämpningsnivån och kriminaliseringsnivån. Det är t.ex. en klar skillnad mellan polisens tillämpning av nolltoleransprincipen och den användning som en lagstiftande församling kan tänkas ha av principen.

Det andra nyckelbegreppet i sammanhanget är bagatellbrotten. På svenska innebär en bagatell en struntsak, en obetydlighet. Under en vanlig dag inträffar en rad händelser som ur ett visst perspektiv kan kallas struntsaker, obetydligheter. Det vet alla som kontinuerligt för dagbok. Vi urskiljer och antecknar sådant som känns

\* Title in English: *Zero Tolerance and Trivial Offences*. Original in Swedish.

viktigt, medan annat försvinner i glömskans jämngråa hav. Ett bagatellbrott är en gärning som i sig är straffbar men som ändå är att beteckna som ringa. Gärningen har med andra ord en mycket låg svårighetsgrad.<sup>3</sup> Samtidigt är det inget som hindrar att man utpekar ett visst delikt, dvs. en hel brottstyp som ringa. Då kan man tala om bagatelldelikt. Det är således möjligt att också i fråga om bagatellbrotten skilja mellan rättstillämpningsnivån och kriminaliseringsnivån.

Jag börjar kanske något oväntat med rättstillämpningsnivån och frågar efter förhållandet mellan nolltoleransprincipen och bagatellbrott. Orsaken till den valda behandlingsordningen är enkel. De här aktuella begreppen passar bättre in på just denna nivå.

### *Rättstillämpningsnivån*

Inom det konkreta polisarbetet torde nolltoleransprincipen vara mer eller mindre självklar.<sup>4</sup> Polisen får inte se mellan fingrarna när de misstänker brott utan ska i mån av möjlighet ingripa. Men allt kan inte åtgärdas med till buds stående resurser utan polisen måste genomföra ett slags prioritering. I finska polislagen har man till och med skrivit ut prioriteringskravet.<sup>5</sup> När polisen måste prioritera mellan olika uppgifter väljer man främst bort sådant som kan uppfattas som bagatellbrottslighet. Här väger nolltoleransprincipen klart mindre än kraven på effektivitet och skyddandet av viktiga samhällsintressen. Modellen fungerar tillfredsställande när det endast handlar om polisens egen spaningsverksamhet. Flaskhalsar hotar genast uppenbara sig när målsäganden och andra aktiva samhällsmedborgare anmäler bagatellbrott. När en brottsanmälan tagits in i polisens datasystem<sup>6</sup> kan den inte utan lagstöd prioriteras bort. Ett halvhjärtat försök att lösa detta dilemma hittas bl.a. i 2 § 2 mom. i den finska lagen om förundersökning (449/1987). Här ges polisen rätt att underlåta att genomföra förundersökning fastän det finns skäl att misstänka brott.<sup>7</sup> Ett mera effektivt sätt till prioritering erbjuder reglerna om preskription. Bagatellbrott har ofta en 2 års preskriptionstid. Är det knappt med resurser händer det lätt att det påstådda brottet hinner preskriberas innan förundersökningen ens kommit i gång på allvar.<sup>8</sup> Samtidigt är det klart att systemet inte klarar av att låta alla typer av brottslighet bli föremål för en normal förundersökningsverksamhet. I Finland är det främst fråga om trafikbrotten som till största delen genomgår en summarisk förundersökning på ort och ställe. Förfarandet regleras i dag i lagen om strafforderförfarande (692/1993) och lagen om ordningsbotsförfarande (66/1983) men kommer att ersättas av lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010).<sup>9</sup> Trots dessa reservationer känns det i överensstämmelse med sunt förnuft att säga att allmänheten förväntar sig en betydande grad av nolltolerans av polisen när det gäller att upptäcka och undersöka brott

Däremot verkar det som om nolltoleransprincipen inte på samma sätt passar

in på straffprocessens övriga delar. Åtminstone när den finska åklagaren genomför åtalsprövningen arbetar han eller hon inom en strikt normativ ram som inte verkar tillåta någon prioritering av målen genom en principavvägning. Lagtexten innehåller däremot förhållandevis utförliga regler för när en åtalseftergift kan göras fastän det finns sannolika skäl för att den misstänkte är skyldig.<sup>10</sup> Samma strikta normativa ramar gäller för domstolsprövningen av målet och därtill hörande möjligheter till domseftergift.<sup>11</sup> I dessa spelar ringheten en central roll och jag återkommer till detta i samband med behandlingen av kriminaliseringsnivån.

Man kan säga att lagstiftaren här har normerat den toleransgrad som accepteras. Men jag utesluter dock inte att nolltoleransprincipen kan omformuleras till ett slags åklagar- respektive domarideologi som betonar behovet av special- och generalprevention. Ideologin skulle då närmast påverka tolkningen av de i sig rätt värdeladdade villkoren för åtals- och domseftergift som ingår i lagstiftningen. Åtminstone till en viss del kunde skillnader i ideologi förklara divergenser mellan olika distrikt i bruket av åtalseftergift och domseftergift. Förklaringsvärdet ska dock inte överbetonas. Det är ett känt faktum att det i vissa situationer är lättare att väcka åtal än att göra åtalseftergift, särskilt som målsäganden mången gång klagar till riksåklagarämbetet över beslut att inte väcka åtal.<sup>12</sup>

#### *Kriminaliseringsnivån*

Finns det då något att säga om kriminaliseringsnivån i fråga om bagateller och nolltolerans? *Prima facie* känns det direkt malplacerat att hävda att lagstiftaren medvetet kriminaliserar struntsaker, dvs. skapar bagatellbrottstyper och följaktligen även konkreta bagatellbrott. I fråga om konkreta brott sitter bagatellbegreppet på något sätt bättre. Brottstyper (delikt) är ju abstrakta beskrivningar som redan till följd av språkets öppenhet och luddighet kommer att omfatta sådana konkreta gärningar som känns lindriga eller ringa. Den som från jobbet tar hem en blyertspenna gör sig skyldig till snatteri enligt finska SL 28:3. Att tanka bilen för 150 euro och sedan bara åka därifrån utan att betala utgör också snatteri, men här tycker de flesta att det inte rör sig om någon särskilt lindrig eller ringa form av snatteri. Ett möjligt språkbruk i detta sammanhang vore att kalla särskilt ringa former av lindriga brottstyper för bagatellbrott. Samtidigt är det lätt att invända att man inte gärna kan säga att en ringa form av lindrig misshandel alltid är ett bagatellbrott. Den kroppsliga integriteten har under alla omständigheter kränkts och här känns talet om en bagatell inte korrekt.

På brottsnivån är lagstiftaren entydigt medveten om att kriminaliseringarna omfattar sådana lindriga gärningar som med fördel kunde sällas bort i ett så tidigt skede som möjligt. Det som man först tänker på är olika former av åtgärdsunderlåtenhet. Förundersökning behöver inte utföras om brottet endast ger böter och är att

anses som uppenbart obetydligt.<sup>13</sup> En grund för åtalseftergift och för domseftergift är att gärningen är ringa.<sup>14</sup> Ringheten kan enligt lagtexten härledas endera från gärningens skadlighet eller från gärningsmannens skuld. I rättspraxis har ringhetsbedömningen vid domseftergift varit föremål för viss prövning och det verkar som om man försöker väga olika hänsyn mot varandra.<sup>15</sup>

Lagstiftaren har även gått ett steg till och skapat undantagsregler för vissa ringa brott och konstaterat att sådana helt enkelt inte uppfyller den aktuella brottsbeskrivningen.<sup>16</sup> Så är fallet i fråga om brott mot offentlig frid. Det föreligger inget brott om den i sig brottsbeskrivningens ringa gärningen endast föranlett liten olägenhet (SL 24:3,2). Samma modell med variation används i fråga om frihetsberövande av oaktsamhet (SL 28:6), besittningsintrång (SL 28:11,2) och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet (SL 40:10).

Däremot har lagstiftaren inte vågat sig på att införa någon form av materiellt kriterium på brott. Ett alternativ erbjuder den gällande ryska brottskodex som kräver av ett brott att det skall vara samhällsfarligt.<sup>17</sup> Ett sådant steg kräver en förhållandevis genomgripande reform av det finska straffrättsystemet; olika typer av lindriga brott som snatteri, trafikförseelse, lindrigt bedrägeri etc. kan som konkreta gärningar inte gärna anses samhällsfarliga. Här behövs således ett slags sanktionsrätt eller förvaltningsstraffrätt där något krav på samhällsfarlighet inte ingår. Redan begreppets historiska barlast gör det mycket osannolikt att det skulle komma in i någon nordisk strafflag. Men man kan alltid bli överraskad.

En sanktionsrätt kunde givetvis skapas utan att man försöker hitta kvalitativa skillnader i förhållande till den normala straffrätten. Det enklaste sättet vore att från straffsystemet avskilja alla kriminaliseringar med ett visst maximistraffhot, t.ex. böter eller fängelse i högst 6 månader. Personligen är jag rätt skeptisk till en sådan sanktionsrätt. Det för mig mest vägande argumentet har att göra med det oundvikliga kravet på rättssäkerhet. Som människorättsdomstolens praxis upprepade gånger bekräftat kan enligt inhemsk rättsordning icke-straffrättsliga sanktioner vara så pass allvarliga att de ska betraktas som straffrättsliga vid tillämpningen av art. 6 EMRK. Detta betyder att de i konventionen och dess rättspraxis förankrade kraven på rättvis rättegång måste efterlevas i sanktionsprocessen.<sup>18</sup> Då tenderar nyttan med en sanktionsrätt att helt gå förlorad. Dilemmat kan givetvis undvikas om man genomgående låter sanktionsrätten enbart omfatta böter till fasta, rätt ringa belopp. Dessa böter får inte heller vara möjliga att omvandla till fängelsestraff. Men då blir effektivitetsnyttan med projektet mer eller mindre marginell.

Ett annat argument som kan anföras mot uppdelningen har att göra med svårigheterna att bestämma vad som kännetecknar ett straff. Om vi säger att ett straff alltid måste kunna leda till frihetsförlust står idag en betydande del av i Finland

utdömda bötesstraff utanför straffbegreppet. Majoriteten av alla bötesstraff utdöms i ett summariskt förfarande med polis och åklagare i nyckelrollerna. De böter som utdöms i detta förfarande som idag ännu kallas strafforder men som i det reformerade systemet bär namnet strafföreläggande kan inte längre omvandlas till fängelse vid underlåten betalning.<sup>19</sup> Men eftersom de finska dagsböterna på grund av kopplingen till den bötfälldes inkomster kan stiga till mycket stora belopp står rättsskyddskraven kvar.

Slutsatsen blir således att jag inte ser något behov av att skapa en allmän sanktionsrätt för att mera rationellt kunna ta hand om sådana konkreta brott som måste betecknas som bagateller. Samtidigt kan det knappast förnekas att man i den finska lagstiftningen kan se en tendens mot en ökad användning av ekonomiska sanktioner som inte klassificeras som straff enligt den inhemska rättsordningen.<sup>20</sup> Den direkta nyttan av dessa åtgärder kan betvivlas. I fråga om de sanktioner som enligt EMRK ska betraktas som straffrättsliga påföljder skapar sanktionerna uppenbara problem med förbudet mot dubbelbestraffning.<sup>21</sup>

En annan sak är sedan att man på goda grunder kan fråga sig om gällande utsträckning av det kriminaliserade området behövs. Är det verkligen nödvändigt att straffa den som vid färd inte har med bilens tekniska registerutdrag?<sup>22</sup> Ska den straffas som från Sverige hämtar in snus för eget och för sin väns eget bruk?<sup>23</sup> Men kan man då säga att lagstiftaren medvetet skapar kriminaliseringar vars täckningsområde med nödvändighet omfattar gärningar som genomgående enligt sunt förnuft måste betecknas som struntsaker?

Mitt svar är nekande. Lagstiftaren menar sig inte syssla med bagateller. Att antalet kriminaliseringar som verkar täcka in struntsaker åtminstone ökar eller hålls på en konstant nivå beror helt enkelt på att politikerna blivit allt mera intoleranta mot farligt beteende. Det är inte beteendet i sig som intresserar utan den riskpotential som beteendet innehåller. Vad jag kan se har finsk straffrätt inte under senare åttio fått några egentliga tillskott av entydigt moraliska kriminaliseringar. Det är alltid riskerna man vill eliminera genom att kriminalisera till synes harmlösa beteendeformer.

Man kunde tycka att det skulle vara en lätt match att omkullkasta dessa riskscenarier. Men så är inte fallet. De grundar sig på mycket allmänna och komplexa antaganden om orsakssamband som det är nästan omöjligt att motbevisa. Och om politikerna menar att ett visst beteende är riskfyllt används straffrätten ifall de andra alternativen inte uppfattas vara klart mera effektiva i kampen mot beteendet i fråga. Det finns inte idag någon utanför straffrättsdogmatiken allmänt omfattad uppfattning om att straffrätten skulle vara något extra, något som vid samma effektivitetsgrad utesluter användningen av straffrätten.<sup>24</sup> I den av Helmut Satzger ledda arbetsgruppen kring europeisk kriminalpolitik försökte vi i Manifestet visa

att de grundprinciper som måste styra kriminaliseringsbesluten är alla möjliga att härleda ur den normala unionsrätten.<sup>25</sup>

Låt mig konkretisera med registerutdraget. Varför ska jag straffas för att ha glömt det hemma? Det räcker väl med att polisen ger mig någon dag tid att uppvisa utdraget och uppmaningen inskrivs i datasystemet. Vid underlåtenhet inträder andra påföljder. En politiker svarar då att ett sådant utdrag ger polisen en snabb bild av bilens tekniska data och huruvida bilen är besiktigad. Farliga personer och fordon kan genast stoppas och värre brott avvärras. Om det inte är straffbart att ha utdraget på annan plats än i bilen när den framförs ökar antalet underlåtenheter och följaktligen risken för större skador och elände.

Det är säkert straffrättsdogmatikens uppgift att peka på gränserna för rationella kriminaliseringar. Av särskild vikt tillskriver jag försöken att visa att det aktuella intresset inte behöver något skydd av sanktionstyp. Vi har helt enkelt råd att tolerera beteendet i fråga.

### Litteratur

- Asp, Petter – Elholm, Thomas – Frände, Dan 2010: Manifest för en europeisk kriminalpolitik. Juridisk tidskrift 4/2009-10 s. 968-973.
- Frände, Dan 2009: Finsk straffprocessrätt. Helsingfors 2009.
- Helenius, Dan – Hellsten, Kenneth 2010: *Ne bis in idem* i gränslandet mellan skatte- och straffprocessen. I verket "Juristklubben Codex 70 år - Festskrift", s. 110-143. Helsingfors 2010.
- Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti 2004: Förundersökning och tvångsmedel. Helsingfors 2004.
- Jareborg, Nils 1995: Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik. I verket "Varning för straff", s. 19-37. Stockholm 1995.
- Koistinen, Jarmo 2010: Vertailussa tunnusmerkistön mukainen rikosvastuun kynnys Venäjällä ja Suomessa [En jämförelse mellan Ryssland och Finland i fråga om tröskeln för brottsbeskrivningsenligt ansvar]. Lakimies 4/2010 s. 491-516.
- Lahti, Raimo 2010: Das moderne Strafrecht und das ultima-ratio-Prinzip. I verket "Festschrift für Winfried Hassemer", s. 439-448. Heidelberg 2010.
- Matikkala, Jussi 2010: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä [Det straffrättsliga påföljdssystemet]. Helsinki 2010.
- Tuori, Risto 2005: Rikosoikeudellisesta vähäisyydestä [Om straffrättslig ringhet]. I verket "Nuutila – Pirjatanniemi (red): Rikos, rangaistus ja prosessi. Juhlajulkaisu Eero Backman 1945 – 14/5 – 2005", s. 327-347. Turku 2005.
- Zila, Josef 1992: I stället för straff. Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet. Stockholm 1992.

**Noter:**

- 1 Se Greve i detta nummer.
- 2 Jag använder här straffrättspolitik för sådan aktivitet som strävar efter skapa en rationell straff- och straffprocessrätt. Om begreppet ”straffrättspolitik”, se Jareborg 1995 s. 42.
- 3 Om bagatellbrottslighet, se närmare Zila 1992 s. 124-126.
- 4 Jag bortser här från att en rad andra myndigheter än polisen har som uppgift att förhindra och utreda brott.
- 5 Se 4 § i polislagen (493/1995).
- 6 Om hur registreringströskeln ska utformas råder delade meningar i finsk doktrin. Se t.ex. Helminen – Lehtola - Virolainen 2004 s. 151-158.
- 7 Halvmesyren kommer av att rätten till underlåten förundersökning är förhållandevis snävt utformad. Det är endast uppenbart obetydliga brott som omfattas och om målsäganden har anspråk i saken måste förundersökning genomföras.
- 8 Finska JO har upprepade gånger genom åren påtalat förundersökningens långsamhet som lett till att det anmälda brottet hunnit preskriberas. Se t.ex. Riksdagens justitieombudsman. Berättelse år 2009 s. 138.
- 9 Om lagens ikraftträdande föreskrivs genom lag. Det torde bli år 2013 eller år 2014.
- 10 Närmare om olika former av åtalseftergift, se Frände 2009 s. 192-204.
- 11 Om domseftergift som en del av det finska påföljdssystemet, se t.ex. Matikkala 2010 s. 174-180.
- 12 En orsak till att åtalseftergiftsbeslutet kan vara rätt arbetsdrygt att göra hör samman med motive-ringsskyldigheten. En analys av värdet hos olika bevismedel kräver ofta en utförlig argumentation. Någon sådan skriftlig framställning förekommer inte när åtal väcks och i huvudförhandlingen är det domstolen som gör bevisvärderingen.
- 13 Se ovan fotnot 4.
- 14 Se 1 kap 7 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål och SL 6:12.
- 15 Se Matikkala 2010 s. 175-176.
- 16 Se Tuori 2005 s. 334-337.
- 17 Se Koistinen 2010 s. 494. Det kan påpekas att den mycket omfattande ryska förvaltningsstraffrätten inte förutsätter någon samhällsfarlighet.
- 18 Detta betonas även av EU-domstolen i avgörandet C-48/08 (Spector Photo Group NV m.fl.). Se punkt 42.
- 19 Detta framgår av SL 2a:6,4.
- 20 Närmare om dessa sanktioner, se Matikkala 2010 s. 233-242.
- 21 Se närmare Helenius – Hellsten 2010
- 22 Straffansvaret framgår av 58 § och 96 § 2 mom. i fordonslagen (1090/2002) och 15 § 1 mom. i SRF om tillsyn över trafikdugligheten hos fordon som används i trafik (1245/2002).
- 23 En privatperson får enligt 10a § i tobakslagen (693/1976) för personligt bruk införa som resgods högst 30 dosor snus varvid en dosa får innehålla högst 50 gram snus. Den som bryter mot denna importregel (men inte mot några andra regler) straffas för tobaksproduktsförseelse med böter (se 31e § i tobakslagen). Det ligger nära till hands att anse vännen som anstiftare till en del av brottet.
- 24 Angående den finska diskussionen om *ultima ratio*-principen, se Lahti 2010.
- 25 Se Asp – Elholm - Frände 2010.

Adresse: Juridiska fakulteten  
PB 4,  
FIN-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET  
frände@mappi.helsinki.fi