

## En svensk reform beträffande straffpåföljderna.

I de europeiska strafflagarna förekomma allmänt stadganden om bistraff eller straffpåföljder, vilka innefatta förlust av allmänna befattningar, medborgerliga rättigheter eller särskilda förmåner och utmärkelser. Även i de nordiska strafflagarna stadgas dylika påföljder. Särskilt i Danmark ha dessa bistraff vunnit en vidsträckt tillämpning. I Sverige är straffpåföljdernas användning tämligen begränsad. Under de senaste åren ha antalet påföljdsdomar i regel varierat mellan 600 och 800 om året. Bistraffet ådömes i flertalet fall endast för ett år, och det sammanlagda antalet av dem, som äro underkastade påföljd, torde icke överstiga 1500.

Den nu gällande svenska strafflagen av år 1864 upptager ett allmänt bistraff, benämnt påföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen. Därjämte förekomma vissa påföljder av mera speciell natur, särskilt »ovärdighet att i rikets tjänst vidare nyttjas» (2 kap. 15 §) och »ovärdighet att föra andras talan inför rätta» (22 kap. 14 § samt rättegångsbalken 15 kap. 14 §). Den allmänna påföljden har under årens lopp gång efter annan undergått ändringar, vilka haft till syfte att inskränka dess användning och mildra dess verkningar. Sin nuvarande utformning erhöll påföljden i samband med en år 1918 genomförd reform, som åsyftade att i möjligaste mån frigöra påföljden från dess karaktär av skamstraff, bland annat genom borttagande av dess tidigare benämning »förlust av medborgerligt förtroende», samt att avskaffa förbudet för den till påföljd dömda att utöva näring.

Påföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen medför, att den

dömde ej må utöva ämbete, tjänst eller annan allmän befattning eller rösta vid allmänna val eller eljest i allmänna ärenden. I och med påföljdens ådömande förlorar han allmän befattning, som han innehar. Påföljd kan ej ådömas, såvida ej huvudstraffet uppgår till minst sex månaders straffarbete. Det är emellertid ingalunda alltid, som straff av sådan svårhetsgrad medför, att bistraffet ådömes. Påföljden kan nämligen endast knytas till vissa i strafflagens speciella del uppräknade brott. Denna i viss mån historiskt betingade »brottskatalog« är icke helt rationell, men den avgörande synpunkten vid dess tillkomst har otvivelaktigt varit brottets allmänna karaktär av att vara vanärande eller icke. Sålunda förekommer påföljden i största utsträckning vid tjuvnadsbrott, förfalskning, mened, mordbrand, bedrägeri och konkursförbrytelse, däremot alls icke vid religionsbrott, majestätsbrott, brott mot offentlig myndighet, fridsbrott och äktenskapsbrott. I de fall, då påföljden är stadgad, är dess ådömande obligatoriskt; domstolen kan således icke taga hänsyn till om den brottsliga gärningen in concreto varit vanärande eller icke. Vid livstids straffarbete ådömes påföljden för alltid, eljest intill dess viss tid, minst ett och högst tio år, förflutit från det den brottslige frigivits efter utståndet straff. Under år 1932, det sista år för vilket statistiken publicerats, dömdes vid de allmänna underdomstolarna följande antal personer till påföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen: för 1 år 461, för 2 år 187, för 3—5 år 128, för 6—10 år 5 och för alltid 2, summa 783.

»Ovärdighet att i rikets tjänst vidare nyttjas« är en särskild påföljd för ämbets- och tjänstemän samt vissa andra befattningshavare, som äro underkastade ansvar enligt kapitlet om ämbetsbrott (25 kap.). Denna påföljd ådömes endast vid ämbetsbrott och kan i viss mån sägas utgöra en kvalifikation av det särskilda ämbetsstraffet avsättning. Påföljden medför förlust av alla allmänna befattningar, däri inbegripet politiska och kommunala förtroendeuppdrag, samt obehörighet för all framtid att inneha dylik befattning, däre-

mot icke förlust av rösträtt. Vid flertalet svårare ämbetsbrott ingår den ifrågavarande påföljden i straffskalan. Endast i få fall är ådömandet fakultativt.

»Ovärdighet att föra andras talan inför rätta« stadgas såsom påföljd för rättegångsfullmäktig, vilken i denna sin egenskap begår trolöshetsbrott eller gör sig skyldig till svårare rättegångsmissbruk. Denna påföljd, som även medför obehörighet till politiska och kommunala förtroendeuppdrag, ådömes så sällan, att den kan sägas vara utan praktisk betydelse.

Utmärkande för de nu nämnda tre påföljderna är, att de medföra obehörighet för framtiden. Strafflagen upptager emellertid även ett bistraff, som endast innebär förlust av befattningar, som vederbörande redan innehar. Sålunda skall en ämbetsman eller annan befattningshavare, som lyder under 25 kap., om han dömes till straffarbete och omständigheterna icke äro synnerligen mildrande, tillika dömas till avsättning (25 kap. 20 § första stycket). Innehar han flera befattningar av det slag, som avses i 25 kap., blir han avsatt från dem alla. Däremot mister han icke andra allmänna befattningar, t. ex. uppdrag såsom riksdagsman eller ledamot av kyrkofullmäktige. Avsättning enligt 25 kap. 20 § första stycket ådömes uttryckligen, även om brottet medför påföljd enligt 2 kap. 19 § och befattningen följaktligen redan på grund av sistnämnda stadgande blir förverkad.

Den kritik, som alltsedan strafflagens tillkomst riktats mot straffpåföljderna, har fortsatt även efter 1918 års reform. Sålunda har inom riksdagen väckts motion om påföljdernas fullständiga avskaffande och ett yrkande i samma riktning har framställts av en komitté, som verkställt utredning rörande organisationen av det frivilliga skydds- och hjälparbetet beträffande frigivna fångar. Under år 1935 uppdrog chefen för justitiedepartementet, statsrådet Schlyter, åt professorn Ragnar Bergendal och hovrättsassessorn Thomas Munck af Rosenschöld att utreda frågan angående

straffpåföljdernas avskaffande. De båda utredningsmännen avgåvo i november samma år ett förslag i ärendet (Statens offentliga utredningar 1935:60). I det följande skall lämnas en kortfattad redogörelse för förslagets motivering och för den reform, vartill detsamma lett.

För de flesta människors uppfattning framstår påföljden enligt 2 kap. 19 § strafflagen såsom särskilt riktad mot den medborgerliga äran och såsom en laglig sanktion av det förakt, som drabbar den brottslige. Härav följer, att påföljden även i dess nuvarande form är direkt ägnad att motverka den dömdes moraliska återupprättande. Kännedomen om påföljden sprides bl. a. genom röstlängderna och påföljden kommer sålunda i en hel del fall att bliva den direkta anledningen till det misstroende, som möter en frigiven straffarbetsfånge. Då det svårligen låter sig göra att omgiva påföljden med större sekretess än som skedde genom 1918 års reform, utgöra de anförda omständigheterna välgående skäl för påföljdens avskaffande.

Det kan emellertid tänkas, att samhällsintressen av ännu större vikt kräva påföljdens bibehållande. För utrönande härav erfordras en undersökning av de intressen, som uppbära påföljden, eller med andra ord de grunder, på vilka stadgandena om påföljd vila. Härvid göra sig olika synpunkter gällande. Stadgandenas syfte kan tänkas vara att tillfoga den brottslige ett lidande för att därigenom straffa honom. Påföljden kan också betraktas såsom en skyddsåtgärd. Såsom sådan kan den tänkas utöva verkningar särskilt i två hänseenden: dels kan ovärdighetsförklaringen innefatta en varning till övriga medborgare, en uppmaning att iakttaga försiktighet vid umgänget med den dömd, dels kan den brottsliges utestängande från medborgerliga rättigheter syfta till ett skydd för själva samhällsfunktionerna genom att personer, vilka kunna tänkas äga en antisocial vilja, berövas möjlighet att påverka de beslut, som fattas av samhällets organ. Slutligen kan påföljden tänkas motiverad av hänsyn till samhällsmoralen, vilken anses

kräva att personer, som begått vanärande brott, icke beklädas med allmänna befattningar eller deltaga i val, oavsett om fara föreligger för missbruk av därmed följande befogenheter. En granskning av påföljdsinstitutet ur dessa synpunkter visar, att den svenska rätten icke — i varje fall numera — tillerkänner påföljden något berättigande vare sig såsom straff eller såsom en till allmänheten riktad varning för den dömd. Däremot torde det ligga i påföljdens natur, att den avser att bereda ett skydd för själva samhällsfunktionerna. Vad först angår den verkan av påföljden, att den dömd icke må utöva ämbete, tjänst eller annan allmän befattning, göra sig i viss mån olika synpunkter gällande å ena sidan, då det gäller att bekläda den dömd med en befattning, som han ej förut innehar, och å andra sidan, då fråga är om utövningen av en redan innehavande befattning. I förra fallet har den, som skall tillsätta befattningen, att pröva kandidaternas kvalifikationer. De statliga och kommunala myndigheternas utnämningssrätt är i Sverige utrustad med så starka garantier, att påföljden torde sakna betydelse såsom obehörighetsgrund i fråga om befattningar, som tillsätts av myndighet. Vad angår andra allmänna värv — i främsta rummet politiska och kommunala förtroendeuppdrag — lära väl garantierna för en objektiv prövning av kandidaternas kompetens från väljarnas sida i regel vara mindre än vid en prövning, som ankommer på en myndighet, men det torde ändå innebära en underskattning av den politiska kulturen i landet, om man antager, att påföljden har någon nämnvärd betydelse såsom obehörighetsgrund vid dessa befattningars tillsättande. Belysande för den roll, som påföljden spelar i detta hänseende, är en jämförelse mellan antalet personer som dömas till straffarbete och antalet till påföljd dömda. Sålunda var antalet av dem, som vid rikets allmänna underdomstolar och krigsrätter år 1932 dömdes till straffarbete 2.749. Av dessa ådömdes 789 påföljd. För det stora flertalet personer, som dömas till straffarbete,

lägger således påföljden icke hinder i vägen för tillträde till allmänna befattningar. Emellertid skulle det utan tvivel anses stötande, om en dylik person kort tid efter utståndet frihetsstraff bekläddes med kommunala och politiska förtroendeuppdrag. Därest sådant förekommit, skulle säkerligen krav ha rests på skärpta bestämmelser om påföljd. Några dylika krav lära dock icke ha framkommit.

I fråga om påföljdens betydelse för utövandet av en befattning, som den dömde redan innehar, måste man göra skillnad mellan å ena sidan de befattningar, som avses i 25 kap. (ämbeten, tjänster m. m.), och å andra sidan övriga allmänna befattningar (de flesta politiska och kommunala förtroendeuppdrag). Beträffande det förra slaget av befattningar är påföljden obehövlig såsom obehörighetsgrund, då i dessa fall den brottslige drabbas av den förut omnämnda bestämmelsen i 25 kap. 20 § första stycket. För övriga befattningars vidkommande har däremot påföljden en uppgift att fylla.

För att påföljden skall hava någon verkan såsom skydd för den samhällsfunktion, som utövas av medborgarna såsom röstberättigade i allmänna ärenden, kräves såväl att de, som genom påföljden berövas rösträtt, äro så många, att de, om de fått rösta, skulle ägt någon praktisk möjlighet att påverka utgången, som ock att deras presumerade kriminalitet skulle föranlett dem att utöva sin rösträtt på ett ur samhället synpunkt icke önskvärt sätt. Teoretiskt sett kunna tydligen dessa förutsättningar inträffa, men de lära näppeligen göra det i verkligheten.

Såsom grund för påföljdsinstitutet kan slutligen, som förut nämnts, åberopas hänsyn till samhällsmoralen. Utan tvivel spela dessa hänsyn en mycket stor roll och det kan svårigen bestridas, att kravet på oförvitlighet i det offentliga livet i sig innesluter något sunt och värdefullt. Men kravet bör icke få drivas in absurdum, utan det måste noga övervägas, vad samhällets intresse verkligen kräver. På en ämbets- eller tjänsteman eller på den, som innehar ett offent-

ligt förtroendeuppdrag, måste ställas höga krav på oförvitlighet, men anledning lär icke föreligga, att uppställa lika stränga fordringar för utövande av rösträtt. För vår tid med dess allmänna rösträtt torde det icke ligga någonting stötande däri, att en person, som sonat sitt brott, släppes fram till valurnan ett eller annat år tidigare än han eljest skolat få rösta, eller att en frigiven livstidsfånge återfår sin rösträtt vid en tidpunkt, då ändå många år förflutit från brottets förövande.

Vad ovan yttrats om den allmänna straffpåföljden gäller i tillämpliga delar om de båda andra påföljderna. I detta sammanhang bör nämnas, att domstolarna med stöd av gällande bestämmelser kunna avvisa olämpliga rättegångsombud utan att behöva tillgripa den för all framtid verkande ovärdighetspåföljden.

För samtliga ifrågavarande tre påföljders vidkommande giver det hittills anförda vid handen, att påföljderna äro motiverade endast för så vitt de medföra förlust av sådana allmänna befattningar, som ej drabbas av avsättningsbestämmelserna i 25 kap., däremot icke så vitt de medföra obehörighet för framtiden att bekläda befattningar. Undantag härifrån måste dock göras för de fall, då en person, som begått brott, dessförinnan blivit utsedd till en befattning men ännu icke tillträtt densamma. En sådan situation kan lätt uppkomma i fråga om befattningar, som tillsätts genom politiska och kommunala val. Avgår t. ex. en kommunal- eller stadsfullmäktig före valperiodens utgång, föranstaltar vederbörande myndighet om ny sammanräkning av röstarna. Därvid bör uppenbarligen en person, som efter valet dömts till svårare straff, icke få ifrågakomma till befattningen.

Det förslag, som de sakkunniga utformat enligt de nu antydda riktlinjerna, innebar upphävande av såväl den allmänna straffpåföljden som de särskilda påföljderna för ämbetsmän och därmed likställda samt för rättegångsombud. Däremot avsåg förslaget att bibehålla och ytterligare

utbygga reglerna om förlust av allmänna befattningar, som den dömda redan innehade. Sålunda skulle icke endast dom å straffarbete som regel medföra förlust av alla allmänna befattningar utan även den, som dömdes till avsättning från viss befattning, vari han förbrutit sig, skulle ifråga om annan allmän befattning bliva underkastad liknande bestämmelser.

Vid överarbetning av sakkunnigförslaget inom justitiedepartementet vidtogs däri åtskilliga ändringar, vilka dock huvudsakligen voro av lagteknisk natur. Det överarbetade förslaget remitterades till lagrådet (justitierådet Appelberg, regeringsrådet Kellberg samt justitieråden Geijer och Alsén), som i princip enhälligt tillstyrkte reformen men beträffande förslagets detaljer framställde vissa erinringar. Dessa blevo i allt väsentligt beaktade av justitieministern och Kungl. Maj:t avlät den 10 mars 1936 proposition (nr 190) i ämnet till riksdagen. Kungl. Maj:ts förslag tillstyrktes enhälligt av första lagutskottet och antogs den 20 maj 1936 av riksdagens båda kamrar utan debatt eller votering.

Den sålunda antagna men ännu icke utfärdade lagen om ändring i vissa delar av strafflagen upphäver icke endast de särskilda påföljdsbestämmelserna utan även stadgandet i 25 kap. 20 § första stycket strafflagen om ämbetets förlust, då ämbetsman dömes till straffarbete. De nya och mera fullständiga bestämmelserna om förlust av allmänna befattningar, som träda i stället för sistnämnda stadgande, ha sammanförts i 2 kap. 18 §. Där uppställs den huvudregeln, att om den som innehar ämbete, tjänst eller annan allmän befattning begår brott och därför dömes till straffarbete, han skall dömas befattningen förlustig; har han förbrutit sig i viss befattning och därför förskyllt avsättning, skall han tillika dömas förlustig annan befattning som ovan nämnts. Befattningens förlust är emellertid icke ovillkorlig, utan domstolen äger, därest omständigheterna det föranleda, bestämma, att den tilltalade må bibehållas i befattningen. För sådan händelse må domstolen, då fråga är om ämbete



eller tjänst, döma till mistning av befattningen på viss tid. Vad sålunda stadgats skall äga motsvarande tillämpning beträffande den som blivit utsedd till innehavare av allmän befattning men ännu icke tillträtt densamma. För vissa fall, då befattningshavare utses genom röstsammanräkning efter val, meddelas en särskild bestämmelse av den innebörden, att den dömda icke må inträda i befattningen på grund av ifrågavarande sammanräkning.

I fråga om sättet för förlust av allmänna befattningar intager den beslutade nya lagen den ståndpunkten, att befattningens förlust skall särskilt för varje befattning uttryckligen ådömas. I detta avseende skiljer sig lagen från såväl sakkunnigförslaget som det till lagrådet remitterade förslaget, vilka — det förra delvis och det senare helt och hållet — byggde på den principen, att befattningens förlust skulle ipso jure inträda, då domen å huvudstraffet vann laga kraft.

Den beslutade reformen berör även strafflagen för krigsmakten samt lagen om straff för ämbetsbrott av präst m. m. ävensom vissa andre författningar. För reformens fullständiga genomförande erfordras vissa grundlagsändringar, vilkas antagande kräver beslut av två riksdagar. Med hänsyn härtill har tidpunkten för reformens ikraftträdande, såvitt rör verkningarna av redan ådömda påföljder, bestämts till den dag Konungen förordnar. I övrigt träder den nya lagstiftningen i kraft den 1 januari 1937. Efter nämnda dag kunna således de ifrågavarande påföljderna icke ådömas i Sverige.

Malmö i slutet av maj 1936.

*Th. Munck af Rosenschöld.*

---