

Nr 12

Utlåtande i anledning av motioner om begränsning av straffbestämmelsers användningsområde.

I de likalydande motionerna I:341 av herrar *Hernelius* och *Gösta Jacobsson* och II:451 av fru *Kristensson m. fl.* hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte uttala att Kungl. Maj:t vid utfärdande av utredningsdirektiv och vid översyn av nu gällande lagar och förordningar beaktar vad i motionen anförts angående begränsning av straffbestämmelsers användningsområde.

Motionerna

I motionerna anges inledningsvis vissa statistiska uppgifter om samhällets åtgärder mot brottsligheten. Motionärerna anför härvidlag:

Enligt den officiella statistiken (Brottsligheten 1964) fälldes år 1964 — det senaste år för vilket fullständiga uppgifter synes föreligga i denna statistik — 374 288 personer till ansvar för lagöverträdelser av olika slag. Dessa personer utgjorde drygt 6,1 % av den straffmyndiga medelfolkmängden. Räknar man in även de personer som beviljades åtalseftergift blir siffrorna 404 910 personer eller omkring 6,7 % av den straffmyndiga medelfolkmängden. (I dessa siffror är icke inräknade de omkring 250 000 personer som detta år erhöll parkeringsbot.) Påföljderna för dem som fälldes till ansvar utgjorde i drygt 350 000 fall böter, medan de övriga erhöll andra straff eller straffrättsliga påföljder av annat slag än straff.

Enligt motionärerna är det självfallet inte tillfredsställande att årligen en så stor del av Sveriges befolkning kommer i kontakt med samhällets straffande verksamhet. Bland nackdelarna härav nämner motionärerna irritation och bristande aktning för rättsväsendet hos allmänheten, överbelastning av poliser, åklagare och domstolar, minskad uppklaringsprocent och brist på resurser för kampen mot den allvarliga brottsligheten.

Vidtagna eller planerade organisatoriska reformer för förenkling av brottmålsprocessen och överflyttning av domstolsuppgifter till åklagare, polis och trafikövervakare kan enligt motionärerna inte i nämnvärd grad förväntas komma till rätta med det grundläggande onda, nämligen den kraftiga ökningen av den mindre allvarliga brottsligheten. Denna ökning kan enligt motionärerna i stor utsträckning tillskrivas den omfattande kri-

minalisering av olika handlingssätt som genomförts under detta århundrade, inte minst vad gäller trafik och näringsliv.

Motionärerna ifrågasätter om denna kriminalisering i allo är nödvändig och om straffbestämmelserna alltid är ändamålsenligt utformade. Särskilt finns det enligt motionärerna anledning att antaga att straffbestämmelser ofta tillkommit enligt en viss slentrian utan att man övervägt vare sig i vilken utsträckning deras upprätthållande skulle belasta de rättstillämpande myndigheterna eller om andra medel än straffhot kunde vara ägnade att åstadkomma det önskade beteendet från medborgarnas sida. Sådana medel kan vara andra sanktioner, lämpligare utformning av föreskrifter, upplysningsverksamhet eller yttre anordningar, t.ex. en sådan utformning av trafikleder att en normal förare icke förleds till regelvidrig körning eller fotgängare ej frestas till otillåtet beträdande av körbanor. Det kan vidare, framhåller motionärerna, mången gång ifrågasättas, om en viss författningsreglering med straffhot över huvud taget är nödvändig.

För att råda bot på de olägenheter som den omfattande lindriga brottslighetens beivrande medför anser motionärerna målmedvetna åtgärder böra vidtas, dels för att avkriminalisera handlingssätt, som inte nödvändigtvis behöver vara straffbelagda, dels för att förebygga att nya straffbestämmelser införs utan tillräckliga skäl. Motionärerna medger att dessa önskemål i viss utsträckning redan beaktats i den lagstiftning som ägt rum under de senaste åren och genom igångsättande av vissa utredningar men anser att en hel del återstår att uträtta på detta område. Resultatet kan enligt deras mening nås dels genom återhållsamhet med nya kriminaliseringar, dels genom att frågan om avkriminalisering noga beaktas vid revision, som av andra skäl vidtas av äldre författningar, dels genom en genomgång av gällande mera allmänt tillämpade strafföreskrifter i syfte att undersöka deras ändamålsenlighet från de synpunkter som framförts i motionerna.

Beträffande motionernas fullständiga innehåll hänvisar utskottet till motionen II:451.

Vissa författningsbestämmelser m. m.

Av intresse i förevarande sammanhang är vissa bestämmelser om rapporteftergift, underlåtenhet att anställa åtal och påföljdseftergift.

Enligt 14 § polisinstruktionen den 3 december 1965 skall polisman, om han erhåller kännedom om brott som hör under allmänt åtal, avge rapport därom till vederbörande förman så snart det kan ske. Är brott obetydligt och klart ursäktligt, äger polisman underlåta att avge rapport eller att vidarebefordra rapport till åklagare och i stället låta saken bero vid påpekande eller erinran till den felande. Enligt kungörelse den 24 januari 1969, som träder i kraft den 1 april 1969, om ändring i polisinstruktionen (SFS 1969:7) krävs för rätt till sådan underlåtenhet att för brottet ej är stadgat

svårare straff än böter och ej heller normerade böter samt att brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt.

Åklagare må enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken besluta att icke tala å brott bl. a. om det är uppenbart att i händelse av lagföring annan påföljd än böter icke skulle komma att ådömas och att den misstänktes lagföring ej är påkallad från allmän synpunkt eller om det i annat fall av särskilda skäl är uppenbart att påföljd ej erfordras för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna ej heller eljest är påkallat att åtal väcks. I fråga om de sist upptagna fallen får beslut som nyss sagts endast meddelas av riksåklagaren. Beträffande unga lagöverträdare har särbestämmelser meddelats i lagen den 20 mars 1964 med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Har brott begåtts av någon som vid tiden för brottet ej fyllt 18 år må sålunda, utöver vad som följer av 20 kap. 7 § rättegångsbalken, åklagare besluta att ej tala å brottet, bl. a. om brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande. Åtal skall dock väckas om det finns påkallat ur allmän synpunkt.

Beträffande påföljdseftergift stadgas i 33 kap. 4 § brottsbalken att påföljd må helt eftergivnas, om det på grund av särskilda omständigheter finns uppenbart att påföljd för brottet ej är erforderlig.

Här må även erinras om de ökade möjligheter att använda enklare former för beivrande av lindrigare brott som tillkommit under senare år. Under 1966 genomfördes sålunda ny lagstiftning om föreläggande av *ordningsbot*, större tillämpningsområden för systemet med *parkeringsbot* och institutet *strafföreläggande* samt vidgad ensamdomarkompetens vid domstols prövning av mindre brottmål (prop. 1966:100, 1LU 33, rskr 272). Under 1968 ökades möjligheterna att använda strafföreläggande ytterligare och ordningsbotssystemet, som tillämpats endast på försök i vissa polisdistrikt, gjordes tillämpligt i hela landet. Vidare infördes möjlighet att beivra fylleri genom systemet med ordningsbot (prop. 1968:82, 1LU 37, rskr 274).

Vissa utredningar m. m.

De i motionerna berörda spörsmålen har berörts av den år 1955 tillsatta *utredningen rörande specialstraffrätten* i en promemoria av den 1 september 1966. I promemorian uttalas bl. a.:

»Den som skriver en författning och tänker sig att föreslå ett straffstadgande för att garantera författningens efterlevnad bör först överväga om författningen verkligen behöver en straffrättslig påföljd, eller om inte andra sanktioner, t. ex. skadestånd eller vite, kan vara mera ändamålsenliga. Finner man att en straffbestämmelse är nödvändig, bör vissa grundläggande synpunkter beaktas vid utformningen av bestämmelsen. För det första bör regeln ges en sådan form, att ett förfarande blir straffbart endast om det

verkligen äventyrar genomförandet av den reglering, som författningen åsyftar. Straffbestämmelsen bör med andra ord vara restriktiv. För det andra bör bestämmelsen utformas så, att det klart framgår vilket handlingssätt som skall vara straffbart. För det tredje bör man söka förutse allmänhetens och massmedias reaktioner vid en tillämpning av den tänkta regeln och utforma den så, att den i största möjliga mån framstår som acceptabel åtminstone för en upplyst opinion. För det fjärde, slutligen, bör man söka bilda sig en uppfattning om vilken verkan bestämmelsen kan ha för samhällets rättsvärdande myndighet. Man bör m. a. o. söka beräkna vilken frekvens polisundersökningar, åtal, domar och verkställighet av domar kan få och om införandet av den tänkta regeln kan leda till krav på förstärkning av dessa organs resurser. Hänsyn till myndigheternas arbetsbörda bör även tas vid själva utformningen av straffbestämmelsen. Särskilt gäller detta bestämmandet av straffskalan.»

De i motionerna berörda frågorna eller dem näraliggande spörsmål har även i viss utsträckning behandlats eller kommer att behandlas av den år 1961 tillsatta *trafikmålskommittén*. Enligt direktiven skall utredningen undersöka möjligheterna att begränsa tillströmningen av trafikmål till domstolarna och i övrigt förenkla handläggningen av sådana mål, varvid särskilt skall övervägas bl. a. möjligheterna att göra begränsningar i fråga om kriminalisering och åtal.

Bland de olika förslag utredningen avgivit i sistnämnda hänseende kan nämnas ändrad gärningsbeskrivning beträffande vårdslöshet i trafik, så att endast allvarigare fall av trafikovarsamhet faller inom det straffbara området (SOU 1963:27). Prövningen av detta förslag har uppskjutits i avvaktan på därmed sammanhängande förslag från Nordisk vägtrafikkommitté (se prop. 1966:100 s. 14—15).

I fortsättningen kommer kommittén att närmast koncentrera sitt arbete på frågan om samhällsreaktionen mot den som bryter mot trafikreglerna, dvs. frågor om bl.a. straff och körkortsåterkallelse. Senare kommer även frågan om att ersätta straffet med förhöjd avgift vid vissa förseelser att tas upp till prövning.

Under år 1968 har vidare en sakkunnig tillkallats för att utreda frågan om formerna för handläggning av mål angående vissa lindrigare brott m. m. (*1968 års brottmålsutredning*). Enligt direktiven bör utredningen bl. a. pröva om ett nytt institut eller i övrigt nya regler bör införas för prövning av sådan brottslighet som nu måste behandlas av domstol i ordinarie brottmålsprocess, trots att den är av lindrigare art och föranleder endast bötesstraff. Utredningen skall också ytterligare överväga ett av trafikmålskommittén tidigare framlagt förslag om ett nytt institut kallat stämmningsföreläggande, som utgör en kombination av stämning i brottmål och strafföreläggande.

Tidigare riksdagsbehandling

I en motion till 1967 års riksdag begärdes utredning om en översyn av gällande straffregler i syfte att undvika straffbarhet för mindre, oavsiktliga förseelser. Motionen, som behandlades av första lagutskottet (utl. nr 44), sändes på remiss till specialstraffrättsutredningen som sammanfattningsvis anförde att de problem som berördes i motionen städse borde beaktas i strafflagstiftningen men att den föreslagna översynen kunde göras successivt allteftersom ny lagstiftning blev aktuell. Därvid borde beaktas de synpunkter som utredningen anförde i den ovan återgivna promemorian. Någon särskild utredning för att genomföra de önskemål som framställts i motionen syntes däremot utredningen icke vara behövlig.

Utskottet anförde för egen del:

Som specialstraffrättsutredningen påpekat i sitt yttrande över motionen kräver vårt komplicerade samhälle på de mest skilda områden en detaljerad reglering, vars efterlevnad i många fall synes kunna garanteras endast om straffrättsliga påföljder kan tillgripas. Det synes emellertid, som utredningen också anförde, å andra sidan sannolikt att ett icke ringa antal förseelser med fördel skulle kunna beivras med andra medel. Utskottet instämmer således i motionens syfte men anser sig kunna utgå från att den av motionären föreslagna översynen av gällande författningar sker successivt vid det ständiga lagstiftningsarbete som pågår på specialstraffrättsens område. Någon särskild utredning i ämnet är därför inte erforderlig.

Motionen föranledde i enlighet med utskottets hemställan inte någon riksdagens åtgärd.

Utskottet

I motionerna uttalas mot bakgrund av den ökande omfattningen av samhällets straffande verksamhet att målmedvetna åtgärder bör vidtas för att avkriminalisera handlingssätt, som inte nödvändigtvis behöver vara straffbelagda, och för att förebygga att nya straffbestämmelser införs utan tillräckliga skäl. Resultatet kan enligt motionärerna nås genom att återhållsamhet iakttas med nya kriminaliseringar och genom att frågan om avkriminalisering noga beaktas vid revision, som av andra skäl vidtas av äldre författningar. Vidare bör mera allmänt tillämpade strafföreskrifter genomgås i samma syfte. Motionärerna hemställer att riksdagen måtte uttala, att Kungl. Maj:t vid utfärdande av utredningsdirektiv och vid översyn av lagar och förordningar beaktar vad sålunda och i övrigt i motionerna anförts om begränsning av straffbestämmelsers användningsområde.

Motionerna fäster enligt utskottets mening uppmärksamheten på ett problem som är av stor samhällelig betydelse. Årligen beivras i vårt land med än 600 000 lagöverträdelser. Det stora flertalet utgörs av relativt lindriga förseelser, till övervägande del mot trafiklagstiftningen, och

endast en mindre del gäller allvarligare brott. Å andra sidan uppgår antalet brottsbalksbrott, som kommit till polisens kännedom, årligen till mer än 400 000. Utvecklingen har medfört att arbetsbelastningen på rättsväsendets myndigheter undergått en ständig stegring. Det synes obestridligt att en minskning av kriminaliseringen skulle vara ägnad att lätta trycket på myndigheterna så att insatserna mot den grövre brottsligheten kan ökas ytterligare. Vidare måste beaktas att det förhållandet att en stor del av landets befolkning årligen utsätts för straffrättsliga påföljder sannolikt medför olägenheter i form av en minskning av den effekt dylika påföljder är avsedd att utöva i varje särskilt fall.

Som utskottet framhållit i annat sammanhang (1LU 1967:44) torde också ett icke ringa antal förseelser med fördel kunna beivras med andra medel än straff. Skadestånd, vite, körkortsåterkallelser eller särskilda avgifter kan därvid komma i fråga. Å andra sidan kan man emellertid inte bortse från att vårt komplicerade samhälle kräver en detaljerad reglering på de mest skilda områden och att straffrättsliga påföljder ofta är de enda medel som kan tillgripas för att garantera att dessa regleringar följs. Detta hindrar dock inte att de problem som berörs i motionerna ständigt måste beaktas inom lagstiftningen, särskilt på specialstraffrättsens område, d. v. s. i de rättsregler av straffrättslig art som finns i lagar och författningar utanför brottsbalken.

Som berörts i redogörelsen ovan ägnas också vid lagstiftningsarbetet en fortlöpande uppmärksamhet åt hithörande problem. Därvid är enligt vad utskottet erfarit de ovan återgivna synpunkterna i promemorian av utredningen rörande specialstraffrätten i stor utsträckning vägledande. Olägenheterna av den omfattande kriminaliseringen har också fortlöpande begränsats genom förenklade förfaranden som straffföreläggande eller åläggande av ordningsbot och parkeringsbot. Bestämmelserna om rapporteftergift, underlåtenhet att anställa åtal och påföljdseftergift, vilka successivt fått ett vidgat användningsområde, verkar också i samma riktning. Direktiven för statliga utredningar som trafikmålskommittén och 1968 års brottmålsutredning visar att ytterligare förenklingar är under övervägande.

Även åtgärder med direkt avkriminaliserande verkan övervägs. I trafikmålskommitténs uppdrag ingår sålunda att undersöka möjligheterna att begränsa tillströmningen av trafikmål till domstolarna bl. a. genom begränsningar i fråga om kriminalisering och åtal. Förslag har av kommittén redan framlagts till en ändrad gärningsbeskrivning beträffande de trafiköverträdelser, som nu rubriceras som vårdslöshet i trafik. Förslaget innebär att endast allvarligare fall av trafikovarsamhet skall falla inom det straffbara området.

Som framgår av det sagda ansluter utskottet sig till motionernas syfte att då så är möjligt begränsa användningen av straffbestämmelser. Utskottet har emellertid kommit till den uppfattningen att önskemålet härom redan

i stor utsträckning beaktas i lagstiftningsarbetet och anser därför att någon riksdagens åtgärd med anledning av förevarande motioner icke är erforderlig.

Utskottet hemställer,

att förevarande motioner, I: 341 och II: 451, icke måtte för-
anleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 mars 1969

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Erik Svedberg (s)*, fröken Mattson (s), herrar Hjorth (s)*, Svanström (cp), fru Lindström (s), herrar Lidgard (m) och Richardson (fp);

från andra kammaren: fröken Bergegren (s), herrar Martinsson (s), Wiklund i Stockholm (fp), fru Kristensson (m), herrar Jönsson i Malmö (s), Polstam (cp), fröken Åsbrink (s) och fru Jonäng (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.