

## Nr 34.

### *Utlåtande i anledning av väckt motion om utredning angående de allmänstraffrättsliga problemen inom specialstraffrätten, m. m.*

Första lagutskottet har till behandling förehaft en inom första kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 177, av herr *Göransson*. I motionen hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning angående de allmänstraffrättsliga problemen inom specialstraffrätten och om en översyn av gällande specialstraffrättsliga stadganden i förtydligande och förenhetligande syfte».

Beträffande de skäl, som legat till grund för motionärens hemställan, får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till motionen.

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionen från *straffrättskommittén*. Kommitténs yttrande har bifogats detta utlåtande. Sedermera har utskottet i nyssnämnda ordning inhämtat yttrande över motionen från *riksåklagarämbetet*, *hovrätten för Västra Sverige och hovrätten för Övre Norrland*. *Därjämte har Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare samt styrelsen för Sveriges advokatsamfund* beretts tillfälle att yttra sig över motionen. Dessa myndigheter och sammanslutningar ha i samband med remissen erhållit del av straffrättskommitténs yttrande.

## **Inledning.**

Den viktigaste straffrättsliga lagstiftningen utgöres av 1864 års strafflag och de författningar rörande påföljder för brott, vilka omedelbart ansluta sig till strafflagen. Det rättsområde, som täckes av denna lagstiftning och därtill anknutna sedvanerättsliga regler, brukar kallas den allmänna straffrätten i motsats till specialstraffrätten, vilken omfattar rättsreglerna rörande brott och förseelser, som beskrivas i lagar och författningar utanför strafflagen. Dessa mycket talrika författningar ha tillkommit vid skilda tider och i olika sammanhang. På grund av den all-

männa samhällsutvecklingen ha de specialstraffrättsliga stadgandena under senare år ytterligare ökat i antal och betydelse. De regleringar av skiftande slag, som tid efter annan genomföras på olika områden, ha — såsom motionären framhållit — nästan genomgående det gemensamt, att de för sin effektivitet äro beroende av att straffbestämmelser finnas att tillgå för det fall, att myndigheternas bud icke efterkommas.

I motionen anföres inledningsvis:

Straffet, i funktionen av förvaltningsrättsligt tvångsmedel, har på detta sätt fått större betydelse än tidigare för den enskilde. Man är under dylika förhållanden berättigad att ställa ganska stora fordringar på de straffrättsliga stadgandena av denna art. Emellertid visar en granskning av specialstraffrättsens föreskrifter, att författningsbestämmelserna på detta område förete avsevärda brister och att rättssystemet på väsentliga punkter icke är tillräckligt genomtänkt och konsekvent. I särskilt hög grad gäller det anförda den del av specialstraffrätten, som är inrymd i administrativa författningar.

Den som ur straffrättslig synpunkt undersöker denna lagstiftning tycker sig många gånger finna, att lagskrivarna icke ägnat större intresse åt straffbestämmelserna. De synas icke sällan ha uttömt sin kraft på de mera materiella reglerna och sedan mera slentrianmässigt hängt på straffbestämmelser i slutet av vederbörande författning. — — — Vad man framför allt reagerar mot i den administrativa strafflagstiftningen är ett okritiskt användande av förebilder. Att använda en formulering i en äldre författning som mönster för ett stadgande i en ny lagstiftning är naturligtvis icke något fel i och för sig, men där sådant sker borde det undersökas dels vad formuleringen innebär, dels om en regel med denna innebörd erfordras i den nya författningen.

I motionen upptagas till behandling tre skilda problemkomplex rörande specialstraffrätten, nämligen vissa allmänstraffrättsliga frågor inom specialstraffrätten, frågan om ett centralt granskningsorgan för administrativa författningar samt den konstitutionella frågan om Kungl. Maj:ts rätt att giva straffbestämmelser utan riksdagens medverkan. Utskottet kommer att behandla dessa ämnen vart för sig och skall därefter redogöra för de yttranden som avgivits över motionen.

### **Allmänstraffrättsliga problem inom specialstraffrätten, m. m.**

I detta avsnitt ämnar utskottet först giva en allmän översikt över de allmänstraffrättsliga problemen inom specialstraffrätten och därefter till särskild behandling upptaga de speciella problem, som motionären ansett böra göras till föremål för utredning eller som eljest äro av speciellt intresse med hänsyn till motionärens yrkanden. Slutligen skall här redogöras för tidigare reformförslag och utredningsuppdrag rörande ifrågavarande allmänstraffrättsliga problem.

### Allmän översikt.

Strafflagen innehåller i 8—27 kap. straffbestämmelser rörande olika brott och i 1—5 kap. allmänna bestämmelser, som äro gemensamma för alla eller vissa särskilda brott. Dessa allmänna bestämmelser inledas med regler i 1 kap. rörande strafflagens tillämplighet i rummet. Därefter avhandlas i 2 kap. straff och förverkande, i 3 kap. försök, förberedelse och medverkan till brott, i 4 kap. sammanträffande av brott och återfall i brott samt i 5 kap. särskilda grunder som utesluta, minska eller upphäva straffbarhet, bland vilka märkas otillräknelighet på grund av psykisk abnormitet och minderårighet, rätt till våldsanvändning vid nödvärn och i vissa andra fall samt preskription av åtalsrätt och av ådömt straff. Vidare finnes i 12 § av detta kapitel ett stadgande av innebörd att straff icke inträder för »händelse, som prövas hava mera av våda än av vållande timat», vilket innebär, att åtminstone oaktsamhet måste ligga en gärningsman till last för att han skall kunna drabbas av straff enligt strafflagen. Dessa allmänna regler i 1—5 kap. strafflagen kompletteras av vissa stadganden om verkan av ny strafflagstiftning i 1864 års kungl. förordning om strafflagens införande, strafflagens s. k. promulgationsförordning. Dessutom ha inom den allmänna straffrätten med stöd av uttalanden i lagstiftningsförarbeten och den rättsvetenskapliga litteraturen domstolarna i sin praxis utbildat relativt fasta regler rörande lösningen av många problem, som icke uttryckligen behandlas i strafflagen. Främst märkas här frågorna rörande oaktsamhet och uppsåt. Sålunda torde numera undantagslöst gälla, att ett brott mot strafflagen kan straffas endast när det begåtts med uppsåt, såvida icke uttryckligen föreskrivits att oaktsamt handlande är straffbart. Tillika har den närmare innebörden av kraven på oaktsamhet och uppsåt i stor utsträckning klarlagts av rättspraxis.

Inom specialstraffrätten är läget helt annorlunda beträffande de allmänna frågor som behandlas i strafflagens inledningskapitel och i dess promulgationsförordning. I det övervägande antalet fall äro de straffbestämmelser, som finnas i andra lagar och författningar än strafflagen, mycket enkelt avfattade; oftast utgöras de blott av en föreskrift om straff av visst slag för överträdelse av de föreskrifter som givits i författningen. Rätt sällan äro straffbestämmelserna mera detaljerade och till sin typ lika strafflagens brottsbeskrivningar. Detta är främst fallet, där man i fristående författningar givit straffbestämmelser för allvarigare brott inom ett specialområde, t. ex. 1943 års skattestrafflag och 1951 års lag om straff för vissa trafikbrott. I regel lämna de specialstraffrättsliga bestämmelserna ingen upplysning om hur de ovan berörda allmänna problemen skola lösas. Emellanåt givas dock uttryckliga föreskrifter i något visst hänseende, exempelvis att straff för en viss överträdelse förutsätter att gärningen begåtts med oaktsamhet eller med uppsåt eller att strafflagens regler om ansvar

för medverkan till brott äro tillämpliga beträffande brott mot en viss författning. Icke sällan innebära dessa föreskrifter undantag från vad som gäller inom den allmänna straffrätten. Särskilt gäller detta frågorna om fördelningen av straffansvar mellan flera medverkande och om de subjektiva förutsättningarna för straffbarhet, d. v. s. om den ansvarige personen skall ha handlat med oaktsamhet eller uppsåt. Här märkas framför allt bestämmelserna om s. k. h u s b o n d e a n s v a r och stadganden som förutsätta att ansvaret är s t r i k t, d. v. s. att det skall inträda utan att vare sig uppsåt eller oaktsamhet ligger den ansvarige till last. Andra problem, som enligt uttryckliga föreskrifter stundom lösas annorlunda inom specialstraffrätten än inom den allmänna straffrätten, röra sammanträffande av brott och vissa e k o n o m i s k a b r o t t s p å f ö l j d e r, såsom böter och förverkande.

I den mån uttryckliga regler icke givas om lösningen av dylika allmänna spörsmål stå domstolarna vid tillämpningen av specialstraffrättsliga stadganden inför problemet om den allmänna straffrättens regler kunna komplettera dessa straffbestämmelser. Stundom kan denna fråga utan tvekan besvaras jakande. Detta gäller t. ex. i regel i fråga om straffbestämmelsernas gillighet i rummet, ådömande av frihetsstraff och dagsböter eller tillämpning av straffrättsliga skyddsåtgärder såsom åtalseftergift, villkorlig dom, förvaring och internering, vidare försök till brott, sammanträffande av brott, otillräknelighet, minderårighet samt preskription av frihetsstraff och böter. Undantag från den analogiska tillämpningen av den allmänna straffrättens regler göres i dessa fall blott då särskilda bestämmelser finnas i specialstraffrätten eller då det är uppenbart, att någon eller några av ifrågavarande allmänstraffrättsliga regler icke är avsedd att tillämpas på ett visst specialstraffrättsligt brott.

Beträffande andra allmänna problem råder däremot stor osäkerhet om huruvida eller i vilken utsträckning den allmänna straffrättens regler kunna tillämpas inom specialstraffrätten eller om speciella lösningar skola tillgripas av domstolarna. De frågor, om vilkas lösning tvekan möter, röra framför allt f ö r v e r k a n d e såsom påföljd för brott, m e d v e r k a n t i l l brott samt uppsåt och o a k t s a m h e t såsom förutsättningar för straffansvar.

I viss utsträckning ha redan tidigare vissa lagstiftningsåtgärder inom specialstraffrätten vidtagits i f ö r e n h e t l i g a n d e s y f t e. Sålunda finnes lagstiftning som för specialstraffrätten i dess helhet löst vissa allmänstraffrättsliga problem eller som systematiserat straffbestämmelserna inom ett visst område av specialstraffrätten. Det viktigaste exemplet på förstnämnda slag av lagstiftning torde vara särskilda böteslagen den 24 september 1931, vilken stiftades för att anpassa straffsätserna i specialstraffrättsliga författningar till det nämnda år för strafflagen tillskapade dagsbots-

systemet. Vid införandet år 1938 av nya regler om sammanträffande av brott i 4 kap. strafflagen skedde vissa generella reformer i specialstraffrätten genom ändring av särskilda böteslagen och 1 punkten i övergångsbestämmelserna till lagen om nämnda ändring i strafflagen.

Såsom exempel på det senare slaget av lagstiftning kan anföras 1943 års skattestrafflag, som genom enhetliga bestämmelser rörande straff för falskdeklaration och vårdslös deklaration ersatte straffstadganden av skilda slag i ett flertal skatteförfattningar. Av samma typ äro lagen den 5 juni 1942 om straff för överträdelse av vissa ransoneringsförfattningar och kungl. kungörelsen den 17 juni 1943 med vissa bestämmelser angående handeln med ransonerade varor, m. m. I dessa författningar gävos gemensamma straffbestämmelser för ett mycket stort antal ransoneringsförfattningar.

*Motionären* har beträffande den specialstraffrättsliga lagstiftningen och de allmänstraffrättsliga spörsmålen i specialstraffrätten uttalat bl. a.:

Särskilt vanligt är det, att man icke alls betänker, hur allmänna straffrättsliga frågor skola besvaras. I lagtexten anges t. ex. icke, om uppsåt eller oaktsamhet fordras för straffbarhet eller om ansvaret skall vara strikt. Sådant blir besvärligt i rättstillämpningen, särskilt som skrivna förarbeten ofta saknas, i varje fall vad straffbestämmelserna beträffar. — — —

Av vikt är särskilt att klarhet skapas beträffande de allmänna straffrättsliga spörsmålen om medverkan till brott, om företagares, husbönders och juridiska personers ansvar, om de s. k. subjektiva förutsättningarna för ansvar, d. v. s. om uppsåt eller oaktsamhet fordras hos gärningsmannen eller om ansvar skall inträda utan att ens vårdslöshet bevisligen ligger honom till last, samt om påföljderna för specialstraffrättsliga brott, t. ex. ekonomiska sanktioner. — — — En närmare utredning om huru de allmänstraffrättsliga spörsmålen skola lösas för specialstraffrättens del är i hög grad påkallad.

Med det anförda torde vara visat att specialstraffrätten nu är mogen att tagas upp till en allmän översyn. Vad man synes böra eftersträva är i första hand att nå fram till enhetliga regler vad angår de allmänstraffrättsliga frågorna, såsom skett i strafflagens allmänna del vad angår de i denna lag angivna brotten. Men även vad avser reglerna om de särskilda brotten torde finnas utrymme för vissa enhetliga regler. — — — Grundläggande regler av detta slag skulle måhända kunna sammanföras i en »allmän» specialstraffrättslig lag. Det torde icke vara möjligt att utan en grundlig utredning närmare anvisa huru de problem som här angivits skola lösas i detalj.

### Speciella problem.

#### a) Ekonomiska påföljder.

De påföljder som stadgas för specialstraffrättsliga lagöverträdelse äro till stor del desamma som föreskrivas för brott mot strafflagen, dock att längre frihetsstraff sällan förekomma. Emellertid förekomma i specialstraff-

rättsliga författningar ekonomiska påföljder, vilka avvika från vad som gäller inom den allmänna straffrätten. Sålunda stadgas icke sällan normerade böter, beräknade på skilda sätt. I 1943 års skattestrafflag givas vidare regler om straffskatt att utdömas vid sidan av frihetsstraff.

Bland de ekonomiska påföljderna inom specialstraffrätten förtjäna dock främst att nämnas förverkande på följder av olika slag.

Bestämmelser om förverkande av egendom, som förvärvats genom brott, begagnats vid begående av brott eller utgör vederlag vid brottsliga transaktioner, finnas på skilda håll inom den specialstraffrättsliga lagstiftningen. Dessa stadganden äro av skiftande innehåll och utförlighet.

Ursprungligen funnos i strafflagen blott regler om förverkande i några speciella fall. Genom 1948 års lagstiftning om brott mot staten och allmänheten infördes emellertid i 2 kap. 16 och 17 §§ strafflagen generella, detaljerade bestämmelser om förverkande. Dessa stadganden äro — med visst undantag som icke är av betydelse i detta sammanhang — enligt sin lydelse tillämpliga blott vid brott mot strafflagen. I 5 kap. 13 § andra stycket strafflagen stadgas, att förverkandepåföljd enligt 2 kap. 16 och 17 §§ må, om det finnes skäligt, ådömas utan hinder av förbrytarens död. Egentligt straff kan däremot icke ådömas, sedan förbrytaren avlidit. 5 kap. 19 a § strafflagen föreskriver vidare, att även om straff för brottet är förfallet talan om ådömande av förverkande enligt 2 kap. 16 och 17 §§ kan väckas inom tio år från det brottet begicks. Enligt uttalanden i förarbetena (SOU 1944: 69 s. 109 och 111) torde 5 kap. 13 § andra stycket och 19 a § vara analogiskt tillämpliga på specialstraffrättens område. Emellertid har frågan om tillämpningen av dessa stadganden utanför strafflagens område vållat stor tveksamhet i rättspraxis. Härom vill utskottet i korthet anföra följande:

I ett av högsta domstolen år 1950 avgjort mål (Nytt Juridiskt Arkiv avd. I 1950 s. 477) hade en person sålt varor till ett pris som översteg gällande stoppris men icke erhållit del av åtal därför inom två år, varför straffet för förseelsen var preskriberat. Åklagaren yrkade emellertid att gärningsmannen trots detta skulle jämlikt 12 § 3 mom. prisregleringslagen förpliktas utge värdet av det vederlag han uppburit vid försäljningen. Högsta domstolen fann med tre röster mot två, att grunderna för 5 kap. 19 a § måste anses tillämpliga jämväl då det gällde ett utanför strafflagens område meddelat stadgande om utgivande av värdet av uppburit eller avtalat vederlag, i allt fall när stadgandet, såsom beträffande 12 § 3 mom. prisregleringslagen vore händelsen, medgäve domstol befogenhet att, i den mån särskilda förhållanden därtill föranledde, nedsätta det värde som skall utgivas.

Denna dom kan sägas ha legat i linje med vissa tidigare avgöranden av högsta domstolen.

År 1952 blev emellertid frågan om det är möjligt att utdöma vederlag enligt 12 § 3 mom. prisregleringslagen av den som på grund av åtalspreskription icke kan fällas till straff för prisöverträdelse föremål för avgörande av

högsta domstolen in pleno (Nytt Juridiskt Arkiv avd. I 1952 s. 240). Meningarna inom domstolen voro därvid delade.

Tolv justitieråd uttalade att bestämmelsen i 5 kap. 19 a § om att förverkandepåföljd kunde ådömas utan hinder av att straff för gärningen är förfallet borde, om ej särskilt skäl till avvikelse förelåge, tillämpas å påföljder av ifrågavarande natur inom specialstraffrätten, att avfattningen av 12 § 3 mom. prisregleringslagen icke kunde anses i och för sig utgöra hinder mot en sådan tillämpning samt att ej heller i övrigt anledning förelåge att i förevarande fall utesluta denna tillämpning.

Åtta justitieråd anförde, att den förverkandepåföljd, varom stadgas i 12 § 3 mom. prisregleringslagen, emellertid vore av annan, väsentligt mera straffbetonad natur än påföljderna enligt 2 kap. 16 och 17 §§ strafflagen samt att det med hänsyn härtill, fränsett vilken betydelse måtte tillmätas det förhållandet att stadgandet i prisregleringslagen efter orden förutsatte fällande straffdom, finge anses uteslutet att, till men för gärningsmannen, analogiskt tillämpa strafflagsbestämmelsen på ifrågavarande påföljd.

Fyra justitieråd, slutligen, fastställde hovrättens dom i målet, vilken innebär, att gärningsmannen med hänsyn till avfattningen av 12 § 3 mom. prisregleringslagen icke kunde förpliktas utgiva någon del av det vederlag han vid försäljningen uppburit.

På grund av omröstningsreglerna i rättegångsbalken kom den av åtta justitieråd uttalade meningen att bestämma avfattningen av högsta domstolens dom.

Genom detta pleniavgörande av högsta domstolen har emellertid icke all tvekan om möjligheten att analogiskt tillämpa strafflagens konfiskationsregler försvunnit. Man kan nämligen ur domens avfattning endast utläsa, att ifrågavarande analogiska tillämpning är utesluten, då en specialstraffrättslig förverkandepåföljd är av en annan, väsentligt mera straffbetonad natur än förverkandepåföljderna i strafflagen, samt att förverkandepåföljden i prisregleringslagen är av sådan natur. Någon mera ingående ledning för hur man ur denna synpunkt skall bedöma andra specialstraffrättsliga förverkandepåföljder ger domen icke. Vidare ha de fyra justitieråd, som på grund av omröstningsreglerna kommo att fylla ut majoriteten, icke alls uttalat sig i analogifrågan, medan de tolv justitieråden i minoriteten enhälligt ansågo analogisk tillämpning möjlig.

*Motionären* vänder sig främst mot de specialstraffrättsliga stadgandena om förverkande:

Ett annat område, där specialstraffrätten bör göras till föremål för en översyn, är reglerna om förverkande. Som ett exempel kan tagas KK 14 mars 1947 angående allmänt importförbud, vilken efter mönster av andra författningar om införselförbud innehöll en generell regel om förverkande av vara, som någon i strid mot författningen infört eller sökt införa. Någon saklig motivering för denna regel, som gick längre än förverkandebestämmelserna i 1923 års lag om straff för olovlig varuinförsel (1 § 8 mom.), synes icke ha funnits.

b) *Medverkan.*

Reglerna om medverkan till brott i 3 kap. strafflagen i deras lydelse av år 1948 skola enligt uttalanden i förarbetena (SOU 1944: 69 s. 102 och propositionen nr 80 till 1948 års riksdag s. 94) vara analogiskt tillämpliga även på specialstraffrättens område, i den mån ej annat framgår. Undantagna från denna tillämpning äro enligt förarbetena bl. a. »rena polisförseelser». I rättspraxis har en viss tvekan gjort sig gällande om hur långt denna analogiska användning av strafflagens medverkansregler sträcker sig.

c) *Uppsåt, oaktsamhet och strikt ansvar.*

Vid regleringen av de subjektiva förutsättningarna för brott avviker specialstraffrätten icke sällan från den allmänna straffrätten. Sålunda gäller icke inom specialstraffrätten den allmänstraffrättsliga regeln att uppsåt fordras för straffbarhet, i den mån icke särskilt utsäges att oaktsamhet är straffbar. Tvärtom kräves ofta blott oaktsamhet, när i lagtexten ingenting särskilt säges om de subjektiva förutsättningarna för ansvar. Icke sällan synes en ringare grad av oaktsamhet leda till straffansvar vid specialstraffrättsliga lagöverträdelser än inom den allmänna straffrätten. I vissa fall har lagstiftaren vidare gjort intrång i den eljest allmänt gällande principen att för fällande dom fordras full bevisning om att de subjektiva förutsättningarna föreligga (se t. ex. 5 § 1 mom. och 10 § 1 mom. lagen den 20 juni 1924 med särskilda bestämmelser angående olovlig befattning med spritdrycker och vin). Stundom synes lagstiftaren genom att uppställa särskilda exculpationsgrunder — t. ex. att gärningsmannen skall vara strafffri, »därest omständigheterna giva vid handen att underlåtenheten haft sin grund i ett tillfälligt förbiseende eller att anmälningsskyldigheten icke kunnat fullgöras inom stadgad tid» (se t. ex. 5 § kungl. förordningen 30 april 1943 om skyldighet för arbetsgivare att anmäla arbetsanställning) — ha velat uttala, att ansvaret enligt vederbörande författning principiellt är strikt, d. v. s. att det skall inträda oberoende av om den ansvarige handlat med uppsåt eller oaktsamhet. I andra fall ådöma domstolarna utan stöd i lagtexten, men ofta i enlighet med uttalanden i förarbeten, strikt ansvar. Så är fallet t. ex. vid tillämpningen av arbetarskydds- och arbetstidslagstiftningen. Särskilt förekommer strikt ansvar, då företagschefer göras ansvariga för överträdelser av näringsreglerande författningar, vilka ägt rum i utövningen av företagets verksamhet. Under senare år har emellertid en viss tendens gjort sig gällande att mildra den stränghet som strikt ansvar och krav på stor aktsamhet medföra. Sålunda har lagstiftaren i några fall öppnat en möjlighet för företagschefer, som äro underkastade strikt ansvar, att överflytta ansvaret för åttlydnaden av en viss författning till en ställföreträdare med större möjligheter att övervaka rörelsen i detalj. Så har skett inom arbetarskydds- och arbetstidslagstiftningen och i



1951 års vägtrafikförordning. På föranledande av lagrådet har också ett specialstraffrättsligt stadgande (10 § lagen den 14 juni 1928 angående handel med utsädesvaror, i lagrummets lydelse av år 1950) fått sådan utformning att straff endast inträder, då uppsåt eller oaktsamhet visats föreligga (prop. nr 206 till 1950 års riksdag s. 26; jfr Svensk Juristtidning 1950 s. 467). Även i rättspraxis kan denna tendens spåras (se t. ex. Nytt Juridiskt Arkiv avd. I 1950 s. 51 och 529).

Stora olikheter råda emellertid i ifrågavarande avseende mellan olika författningar, och icke heller rättspraxis är enhetlig.

*Motionärens* uttalande om de subjektiva förutsättningarna för straff inom specialstraffrätten har återgivits ovan.

#### d) *Husbondeansvar.*

En speciell reglering av frågorna om subjektiva förutsättningar för straff och om medverkan till brott, som begåtts i ett företags verksamhet, föreligger i de författningar, som innehålla stadganden om husbondeansvar.

Bestämmelserna om husbondeansvar representera — såsom framhålles i motionen — en typ av ansvarsregler, som härstammar från början av 1800-talet. Den användes först i några författningar rörande husbehovsbränning och förelåg färdigutbildad redan på 1840-talet. Dessa ålderdomliga stadganden användas fortfarande. De voro vanliga i ransoneringsförfattningarna under andra världskriget och förekomma ännu i nyutfärdade författningar. Enligt dessa stadganden skall arbetsgivaren, »husbonden», ansvara för vissa förseelser som begås av hans anställda och familjemedlemmar. Vanligen användes denna formulering:

Husbonde ansvarar för förseelse mot denna förordning som begås av hans husfolk eller i hans arbete antagen person, liksom vore förseelsen begången av honom själv, såframt ej omständigheterna göra sannolikt, att förseelsen skett utan hans vetskap och vilja.

Arbetsgivarens ansvar enligt dessa stadganden skiljer sig från vad som gäller inom den allmänna straffrätten, bl. a. därigenom att det icke behöver bevisas, att han handlat med uppsåt eller oaktsamhet. I den rättsvetenskapliga litteraturen har framhållits att deras innebörd i flera avseenden är oklar — bl. a. därför att det icke klart framgår om husbonden skall ansvara för gärningar, som husfolk eller anställda begå utom tjänsten — och att de heller icke äro ändamålsenliga.

*Motionären* har anfört härom:

Den tanke som lagstiftaren velat ge uttryck åt genom husbondestadgandena är — — — riktig i sig. En företagschef bör i viss utsträckning göras ansvarig för förseelser som begås i företagets verksamhet, men husbondestadgandet såsom medel för att nå detta mål är behäftat med vissa brister. Praktiskt bättre resultat har rättspraxis många gånger uppnått vid tillämpning av författningar som helt sakna husbondestadganden.

e) *Straffansvar för juridiska personer.*

Enligt gällande rätt kan straff icke drabba juridiska personer, d. v. s. aktiebolag, föreningar, stiftelser m. m., för brott som begås i deras verksamhet. Straffansvar drabbar i stället en eller flera av de personer som utgöra företagsledningen, d. v. s. styrelseledamöter, verkställande direktör o. s. v., med tillämpning av de regler som antytts ovan under c) och d). Detta beror bl. a. på att de viktigaste straff, som kunna komma i fråga, frihetsstraff och dagsböter, äro anpassade för fysiska personer och icke för juridiska personer. I utländsk rätt förekommer emellertid icke sällan att juridiska personer ådömas straff, t. ex. böter eller i grova fall förordnande om upplösning av den juridiska personen.

*Motionären* har anfört, att frågan om hur straffansvaret skall utformas för lagöverträdelser som begås i en juridisk persons verksamhet måste beaktas i den av honom föreslagna utredningen.

f) *Rättsvillfarelse.*

Såsom huvudregel gäller i svensk rätt, att rättsvillfarelse, d. v. s. okunnighet om existensen av en rättsregel eller felaktig uppfattning om dess innehåll, icke befriar från straff eller medför särskild straffnedsättning. Endast i vissa sällsynta fall leder rättsvillfarelse till strafffrihet, t. ex. då det föreligger en brist i publiceringen av ett straffbud eller då den överträdde bestämmelsen är mycket otydlig. Det fordras emellertid ganska mycket för att en domstol skall anse att en bestämmelse är så otydlig att den av detta skäl kan leda till frihet från straff. Vidare kan rättsvillfarelse leda till strafffrihet, då en myndighet genom sitt handlande givit lagbrytaren grundad anledning antaga att hans handling var lagenlig.

Stundom tillämpas dock lindrigare regler, så att uppsåtligt brott anses uteslutet, när gärningsmannen svävat i villfarelse rörande en viss rättslig reglering, och oaktsamt brott anses begånget blott då gärningsmannens villfarelse kan betecknas som vårdslös. Sålunda ha domstolarna från ansvar frikämt den som averkat skog i strid mot avverkningsförbud, när han varit okunnig om eller misstagit sig om innebörden av avverkningsförbudet. I vilken utsträckning domstolarna tillämpa detta mildare sätt att behandla rättsvillfarelse är dock icke fullt klart.

I några fall har lagstiftaren tagit hänsyn till de svårigheter som rättsvillfarelse kan medföra för den enskilde medborgaren. Sålunda finnas i ett par lagar stadganden, som uppställa viss vetskap om rättsläget såsom förutsättning för straff. Enligt prisregleringslagen (12 §) fordras sålunda för straff, att gärningsmannen haft vetskap om att normalpris gäller, att prisstopp föreskrivits beträffande viss förnödenhet eller tjänst o. s. v. På motsvarande sätt gäller enligt allmänna förfogandelagen (23 §), att gär-

ningsmannen straffas blott då han haft vetskap om att beslagsförfattning eller annan föreskrift enligt lagen meddelats beträffande viss vara. Ännu längre går 1952 års strandlag, i vilken stadgas, att bebyggelse i strid mot förbud, som meddelats av länsstyrelse, straffas, där gärningsmannen »insett eller bort inse att förbudet ägt tillämpning på åtgärden» (8 §). Sådana bestämmelser äro emellertid sällsynta.

*Motionären* anför rörande rättsvillfarelse inom specialstraffrätten:

En allvarlig olägenhet med den nuvarande ordningen är att de enskilda medborgarna ofta ha svårt att göra klart för sig innebörden av de regler som gälla. Bestämmelserna äro ej sällan mycket svårtolkade. Den omständigheten att en underrätt, en hovrätt och en minoritet i HD har *en* uppfattning om innebörden av ett straffstadgande och majoriteten i HD en annan, anses icke i och för sig medföra att stadgandet är så otydligt, att den som tolkat stadgandet i enlighet med minoritetens uppfattning skall gå fri från straff på grund av rättsvillfarelse.

### Tidigare reformförslag och utredningsuppdrag.

De problem rörande allmänstraffrättsliga ämnen i specialstraffrätten, som avses i motionen, ha i vissa fall redan tidigare varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet. Utskottet saknar emellertid anledning att gå in på fall, där hithörande frågor diskuterats endast med tanke på en viss specialstraffrättslig författning. Här skola blott beröras uttalanden med mera allmän räckvidd.

*Lagstiftning i förenhetligande syfte.*

Vid granskningen av propositionen nr 99 till 1949 års riksdag med förslag till lag om straff för olovlig varuutförsel, m. m., uttalade första lagutskottet i sitt utlåtande, nr 37 (s. 10), att de dåvarande stadgandena om straff för överträdelse av olika utförsel- och införselbestämmelser borde ersättas av en ny lagstiftning, uppbyggd efter enhetliga principer. Utskottet tillade:

Vid den av utskottet nu förordade utredningen kan måhända visa sig möjligt att samla alla erforderliga stadganden om straff för överträdelse mot olika import- och exportbestämmelser inom en och samma lag, som i så fall skulle innehålla endast straffbestämmelserna jämte nödvändiga straffprocessuella regler.

På hemställan av utskottet beslöt riksdagen att — samtidigt som den med vissa ändringar biföll propositionen — hemställa hos Kungl. Maj:t, att Kungl. Maj:t ville låta utarbeta och för riksdagen framlägga förslag till ny lagstiftning rörande straff för olovlig införsel och utförsel av varor.

Riksdagens hemställan i detta avseende är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

*Ekonomiska påföljder.*

Vid 1944 års riksdag väcktes i andra kammaren av herrar Wiberg och Gezelius en motion, nr 97, vari hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning och förslag till sådana ändringar i då gällande lagstiftning, att förverkandepåföljd måtte kunna adömas även om den brottslige på grund av sådana omständigheter som omförmälas i 5 kap. strafflagen icke kunnat fällas till ansvar.

I enlighet med första lagutskottets hemställan beslöt riksdagen att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. I sitt avstyrkande utlåtande i ärendet, nr 18, anförde första lagutskottet bl. a. följande:

Som av den lämnade redogörelsen framgår kan i åtskilliga fall, då en person genom ett brott skaffat sig ekonomiskt utbyte, detta enligt gällande lag icke förklaras förverkat till kronan, om den brottslige icke fälls till ansvar i målet. Gentemot en person, som på grund av sin sinnesbeskaffenhet förklaras strafflös, kan därför i sådana fall förverkande icke äga rum. Som i motionen påpekats är detta förhållande icke tillfredsställande. I detta sammanhang må erinras, att en icke tillräknelig person enligt 6 kap. 6 § strafflagen kan förpliktas att betala skadestånd, »om och i den mån det med hänsyn till hans sinnesart, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt må anses skäligt». Även om det icke bör ifrågasättas att förverkandepåföljd skall förekomma beträffande en person, som strafffriförklarats, i samma utsträckning som beträffande en fullt tillräknelig person, framstår det dock som en uppenbar brist i gällande lag, att en strafffriförklarad skall kunna njuta frukterna av en brottslig handling utan att samhället har någon möjlighet att inskrida däremot. Detta missförhållande är — såsom motionärerna framhållit — särskilt stötande, när det gäller överträdelser av lagstiftningen till skydd för folkförsörjningen, och det har på detta område också på senare tid vunnit särskild aktualitet vid våra domstolar. — Även i andra fall, där förverkande icke kan ådömas på grund av att brottet är preskriberat eller den brottsliga handlingen begåtts av en minderårig eller ock brottslingen avlidit, synes gällande lag icke fullt ändamålsenlig. Den nuvarande ordningen med bestämmelser om förverkande i särskilda författningar förefaller också att vara mindre lämplig, och goda skäl kunna anföras för införande av en allmän regel om förverkande av det ekonomiska utbytet av en brottslig handling.

Utskottet är på grund av vad sålunda anförts ense med motionärerna om önskvärdheten av att ändrade bestämmelser på förevarande område snarast genomföras. Utskottet har emellertid inhämtat, att straffrättskommittén tagit upp denna fråga till behandling och att kommittén i det betänkande om brott mot staten och allmänheten, som torde komma att avgivas i år och som antages komma att föranleda lagförslag i ämnet till nästa års riksdag, även kommer att framlägga förslag till allmänna bestämmelser om förverkande, genom vilka även frågan om förverkande oberoende av att tilltalad fälls till ansvar blir föremål för reglering. Utskottet, som sålunda förväntar att förslag i ämnet kommer att framläggas utan dröjsmål, har fördenskull icke funnit skäl föreslå riksdagen att i anledning av motionen göra någon framställning till Kungl. Maj:t.

Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår ha de på grundval av straffrättskommitténs förslag år 1948 i strafflagen införda allmänna bestämmelserna om förverkande icke kunnat tveklöst lösa de problem, som beröras i utskottets utlåtande av år 1944.

I sitt ovannämnda vid 1949 års riksdag avgivna utlåtande, nr 37, i anledning av proposition med förslag till den sedermera antagna och år 1949 utfärdade lagen om straff för olovlig varuutförsel, m. m., anmärkte första lagutskottet (s. 9—10) på att i de tre huvudförfattningarna, som propositionen avsåg, nämligen lagen om straff för olovlig varuutförsel, 1923 års lag om straff för olovlig varuinförsel samt 1924 års lag med särskilda bestämmelser angående olovlig befattning med spritdrycker och vin, såväl reglerna om utmätande av bötesstraff som stadgandena om förverkande voro utformade på olika sätt både i då gällande rätt och enligt den sedermera antagna propositionen samt att förverkandereglerna icke heller stämde överens med de allmänna bestämmelserna om förverkandepåföljd i 2 kap. 16 och 17 §§ strafflagen. Den hemställan till Kungl. Maj:t om förslag till ny lagstiftning rörande straff för olovlig införsel och utförsel av varor, som 1949 års riksdag gjorde i anledning av bl. a. denna kritik, har ovan omtalats.

Frågorna rörande utformande av ekonomiska påföljder för brott såväl inom den allmänna straffrätten som inom specialstraffrätten torde falla inom de utredningsuppdrag som givits *strafflagberedningen*. Denna beredning tillsattes den 6 oktober 1938 för att förbereda reformer på straffsystemets område. Till statsrådsprotokollet den 6 oktober 1938 anförde chefen för justitiedepartementet efter att ha berört ett flertal reformspörsmål, som borde utredas av beredningen:

Inom det område, som sålunda berörts, bör utredningen åsyfta en översyn och kodifiering av samtliga till straff- och skyddsåtgärdssystemet hörande lagbestämmelser, ägnade att intagas i en ny strafflag eller straffbalk.

En strafflagsrevision i enlighet med ovan angivna riktlinjer erhåller omedelbar betydelse även utanför den allmänna strafflagens område. I den mån specialstraffrätten inrymmer särskilda stadganden som hänföra sig till straffsystemet, torde jämväl dessa regler böra bli föremål för omprövning.

Efter det strafflagberedningen år 1944 avlämnat förslag till straffverkställighetsreform, bestämde Kungl. Maj:t den 15 december 1944 att beredningen skulle till omedelbar utredning upptaga frågan om en allmän översyn av det straffrättsliga reaktionssystemet. Departementschefen anförde samma dag till statsrådsprotokollet bl. a. följande:

I samband med utredningen angående frihetsstraffen torde bötesstraffet och dess tillämpningsområde jämväl böra underkastas en omprövning.

Jag vill i övrigt hänvisa till de direktiv, som lämnats beredningen i samband med dess tillsättande. Dessa direktiv böra lända till efterrättelse i den mån ej de ifrågavarande spörsmålen sedan dess erhållit sin lösning eller blivit föremål för utredning i annat sammanhang.

Enligt inhämtade uppgifter har beredningen planerat att slutföra sitt arbete i etapper. Såsom den första av dessa etapper har beredningen utarbetat betänkande om enhetligt frihetsstraff, vilket torde framläggas under våren. I denna etapp ha påföljder av ekonomisk natur icke varit föremål för behandling.

#### *Medverkan till brott.*

I propositionen nr 80 till 1948 års riksdag med förslag till lag om ändring i strafflagen m. m., vilken låg till grund för 1948 års lagstiftning om brott mot staten och allmänheten, anförde departementschefen rörande de föreslagna nya reglerna om medverkan i 3 kap. strafflagen (s. 94):

Med anledning av att i några yttranden över förslaget uttalats, att det i strafflagens allmänna del borde klarläggas huruvida medverkansreglerna och andra bestämmelser i allmänna delen ägde tillämpning inom specialstraffrätten, må framhållas att svaret på denna fråga är att söka icke i strafflagen utan inom specialstraffrätten själv. Att avgörandet därvid ofta måste ske genom analogisk tillämpning av den allmänna strafflagen utgör intet undantag. Jag är icke beredd att i strafflagen införa några bestämmelser som särskilt avse att ingripa i specialstraffrätten. Det i yttrandena uppmärksammade spörsmålet är dock av så stor praktisk betydelse att det bör bliva föremål för reglering vid det fortsatta reformarbetet på strafflagen.

I sitt nyligen avgivna betänkande med förslag till brottsbalk (SOU 1953: 14) har *straffrättskommittén*, såsom även framgår av dess vid detta utlåtande fogade yttrande, sökt att genom allmänna regler bestämma i vilken omfattning ansvar för medverkan till specialstraffrättsliga brott skall inträda.

#### *Rättsvillfarelse.*

I en promemoria med förslag till lagstiftning om domstols rätt att nedsätta eller eftergiva påföljd för brott samt om eftergift av åtal (SOU 1948: 40) har *strafflagberedningen* föreslagit ett stadgande i 5 kap. 4 § strafflagen om straffnedsättning och eftergivande av ansvarspåföljd. I första stycket av det föreslagna lagrummet stadgas:

Kan det på grund av särskilda omständigheter antagas att den som har förövat brottslig gärning skall avhålla sig från vidare brottslighet, må rätten nedsätta straffet under det lägsta straff som för gärningen är stadgat, såframt hinder ej möter av hänsyn till den allmänna laglydnaden; finnes uppenbart att ansvarspåföljd ej är erforderlig, må den eftergivnas.

I andra stycket föreskrives att vid prövning som i första stycket avses skola särskilt beaktas vissa närmare angivna omständigheter, däribland under 3., »om gärningsmannen har handlat i okunnighet om att gärningen var belagd med straff».

I motiven till denna punkt anförde strafflagberedningen bl. a. (s. 17—18):

Under senare tid har antalet kriminaliserade handlingsformer starkt ökat. Det har berott dels på att samhällsutvecklingen skapat nya intressen, som man har ansett sig icke kunna skydda på annat sätt än genom det beprövade universalmedlet straffhot, och dels på att nya metoder att angripa de skyddade intressena har kommit till användning. Nämda förhållanden har medfört, att handlingsformer blivit kriminaliserade, vilka så att säga icke i sig själva för menige man presenterar sig som straffvärda eller ens som samhällsskadliga. Inom kris-, skatte- och rusdryckslagstiftningen kan man finna exempel härpå. Tillströmningen av utlänningar aktualiserar den situationen att en utlänning kan begå en här straffbar handling som i hans eget land är rättsenlig. En rigorös tillämpning av lagens bud i dessa fall strider ibland mot billigheten. Det bör också erinras om att det kan förekomma, särskilt under krisförhållanden, att en straffbestämmelses innebörd lämnar rum för tvekan eller att en författning trätt i kraft, innan den hunnit bliva känd. Att en rättsvillfarelse i dylika och andra undantagsfall betraktas såsom ursäktlig läser icke undergräva den allmänpreventiva verkan som straffbestämmelsen kan utöva.

I promemorian förutsattes att även åtalseftergift skulle kunna ifrågakomma vid rättsvillfarelse.

Över promemorian ha olika myndigheter och sammanslutningar avgivit yttrande. Frågorna om straffnedsättning och eftergift av påföljd äro föremål för förnyat övervägande inom strafflagberedningen; ett nytt förslag i dessa ämnen kommer att framläggas i det ovan omnämnda betänkande om enhetligt frihetsstraff, vilket torde avgivas under innevarande vår.

## **Ett centralt granskningsorgan för administrativa författningar.**

*Motionären* har i anslutning till sin inledningsvis återgivna kritik av de specialstraffrättsliga författningarnas utformning anført att frågan om ett centralt kvalificerat granskningsorgan av lagrådstyp för administrativa författningar tidigare diskuterats. Även för granskning av straffbestämmelserna torde enligt *motionären* ett sådant ha en betydelsefull uppgift.

Vid 1949 års riksdag väckte herr Herlitz en motion i första kammaren, nr 159, i vilken hemställdes, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående former för sakkunnig granskning, i större omfattning än nu sker, av lagar och författningar och för riksdagen framlägga det förslag vartill utredningen kunde föranleda.

Som motivering anförde motionären bl. a. följande:

Det är endast vid en begränsad del av vår lagstiftning som lagrådet medverkar. Dess egentliga område utgöres av civil-, straff- och processrätten. I vilken utsträckning det i övrigt skall anlitas, är i hög grad oklart. För att säga det rent ut: det beror faktiskt ofta på en skönsmässig bedömning av lagstiftningens vikt eller — oavsett om den är viktig eller oviktig — på dess likhet med annan lagstiftning, som varit prövad av lagrådet. I varje fall finnes det vidsträckta områden, där det enligt gällande rätt är uppenbart att lagrådsgranskning ej erfordras. Grundlagarna — t. ex. tryckfrihetsförordningen — höra ej till dess område, skattelagstiftningen ej heller. Vid författningar, som Kungl. Maj:t ensam utfärdar, ifrågakommer ej lagrådsgranskning.

Härav har i många fall ingen skada vållats; det är påtagligt att det ofta nedlägges lika mycken omsikt och omsorg, fastän lagrådet ej är med i spelet. Men det lär icke kunna bestridas, att lagstiftningen på dessa områden i stort sett får en sämre karaktär. Den blir icke lika genomtänkt och genomarbetad. Dess verkningar bli icke lika noggrant övervägda. Den ses icke i vederbörligt sammanhang med annan lagstiftning och mot bakgrunden av allmänna rättsprinciper. Detta säges med allt erkännande åt det värdefulla arbete som utföres av kommittéer och av departementens lagavdelningar. Det är dock ofrånkomligt, särskilt med hänsyn till den brådska under vilken lagstiftningen nu för tiden fortgår, att resultaten icke alltid bliva tillfredsställande. Vi hava stora grupper av lagar och författningar av lägre kvalitet än dem som passera lagrådet. Vad som särskilt äventyras är sammanhanget. Vid den lagstiftning, som förberedes i ett departement, blir ingalunda alltid i tillräcklig mån sambandet med lagstiftning inom andra departements verksamhetsområde beaktat. Och ofta kan man iakttaga, att då enahanda problem yppa sig inom olika departement, de lösas på helt olika sätt.

En föga uppmärksammas förändring i vårt statsskick, som ägt rum under senare tid — i huvudsak kanske under det senaste decenniet — har i detta sammanhang varit av stor betydelse. Av ålder ha de konsultativa statsråden haft en betydande uppgift inom lagstiftningen. De ha över huvud taget haft att tillgodose rättsliga synpunkter i regeringsarbetet, och särskilt har det ankommit på dem att vaka över enhetlighet och följdriktighet i lagstiftningen. En utomstående kan icke helt bedöma, i vad mån de alltjämt kunna fylla en sådan funktion. Men otvivelaktigt är att det härutinnan skett en stor förändring: vi ha ett ojämförligt mycket mera utpräglat departementschefsstyre än för 10 år sedan. Det är också naturligt, att så skett. Ärendenas mängd har vuxit. De konsultativa statsråden — jag avser här endast dem som äro jurister, de övriga ha ur de synpunkter, om vilka nu är fråga, ingen betydelse — ha i hög grad upptagits av andra uppgifter än de traditionella.

För att fullt uppfatta vad de här anmärkta bristerna i vår lagstiftningsteknik betyda, bör man göra klart för sig, att de områden, där lagrådet icke, indirekt eller direkt, påverkar lagstiftningens utveckling, äro av en utomordentlig betydelse. Den tid är förbi, då de väsentligaste begränsningarna i medborgarnas rätt och frihet skedde blott genom »allmän civil- och kriminallag». Av minst lika stor — ofta mycket större — betydelse är nu för tiden annan lagstiftning, särskilt inom finansrättens område (framför allt



skattelagstiftningen) och förvaltningsrätten (till vilken bland annat den omfattande kristidslagstiftningen hör). Den medborgerliga rättssäkerheten kan i allra högsta grad sättas på spel genom en lagstiftning, som på dessa områden icke är följdriktig och konsekvent, som äger rum utan att dess verkningar i olika riktningar tillräckligt övervägas och som icke tager behörig hänsyn till allmänna rättsprinciper. — — —

I fråga om vad som bör göras för att övervinna olägenheterna kunna olika meningar hysas. Närmast inställer sig frågan om en utvidgning av lagrådets verksamhetsområde. Det synes också uppenbart, att t. ex. vissa centrala delar av vår skattelagstiftning förtjäna samma omsorg som civil-, straff- och processrätten. I första hand böra sålunda lagrådets uppgifter vidgas, men hela problemet kan icke lösas på denna väg. Lagrådets uppgifter bleve i så fall överväldigande; särskilt kan det icke tänkas taga beaktning med alla de många författningar som stiftas utan riksdagens medverkan. Lagrådet kan icke heller tillfredsställa de anspråk på mycket snabb behandling som lagstiftningen ofta måste ställa. Tanken går då till enklare anordningar. Man kan t. ex. tänka sig åtgärder till effektivisering av de konsultativa statsrådets verksamhet på detta område. Särskild personal borde också kunna avdelas med speciell uppgift att bevaka rättsliga synpunkter och sörja för följdriktighet och sammanhang i lagstiftningen — — —. I möjligaste mån synes böra eftersträvas, att såsom fallet är med lagrådsgranskningen, granskningen utföres av personer i självständig ställning och dess resultat framläggas inför offentligheten.

I sitt utlåtande, nr 8, i anledning av denna motion samt en av herr Holmbäck i första kammaren väckt motion, nr 19, vilken delvis hade samma syfte som motionen I:159 men icke avsåg administrativ lagstiftning, hemställde konstitutionsutskottet att motionerna icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Konstitutionsutskottet anförde bl. a.:

Tre ledamöter av högsta domstolen och en av regeringsrättens lagfarna ledamöter skola enligt § 21 regeringsformen tillsammans utgöra Konungens lagråd. Konungen må adjungera ytterligare en ledamot. Lagrådet tillkommer enligt samma paragraf att avgiva utlåtande över de förslag till stiftande, upphävande, ändring eller förklaring av lagar eller författningar, vilka för sådant ändamål bliva av Konungen överlämnade. Kungl. Maj:t är skyldig att underställa lagrådet vissa lagfrågor. I § 87 1:o regeringsformen stadgas, att om Konungen finner gott att för riksdagen framställa frågor om stiftande, förändring eller upphävande av allmän civil- och kriminallag ävensom kriminallag för krigsmakten, han skall inhämta statsrådets och lagrådets tankar däröver. Har riksdagen för sin del antagit någon ny lag eller gammal lags upphävande eller förändring, gäller enligt lagrummet också, att Konungen skall inhämta statsrådets och lagrådets tankar däröver. Till allmän civil- och kriminallag räknas också den processuella lagstiftningen. Kyrkolag är enligt § 87 2:o i förevarande hänseende likställd med allmän civil- och kriminallag. För ett flertal lagstiftningsområden stadgas genom hänvisning till § 87 regeringsformen obligatorisk lagrådsgranskning. Föreskrifter av denna art finnas i §§ 17, 21, 22, 28, 30, 33, 60 och 89 regeringsformen samt § 5 1:o tryckfrihetsförordningen.

Enighet torde numera råda om att lagrådets granskning icke bör omfatta lagförslagens allmänna politiska grunder utan uteslutande ägnas deras juridiska sida. Lagrådsgranskningens betydelse ligger i att de remitterade lagförslagen få en ur juridisk synpunkt tillfredsställande utformning. Denna granskning har, såsom motionärerna framhållit, bidragit till att i allmänhet vidmakthålla det inre sammanhanget i lagstiftningen.

En viss utvidgning av området för lagrådets granskning kan även enligt utskottets mening vara motiverad. Dock kan utskottet icke, såsom motionärerna, förorda en obligatorisk utsträckning av denna laggranskning utan endast en fakultativ sådan inom ramen för gällande grundlagsbestämmelser, vilka giva Kungl. Maj:t möjlighet att remittera till lagrådet även andra lag- och författningsförslag än sådana, beträffande vilka det är uttryckligen föreskrivet i grundlagarna att de skola underställas lagrådets granskning. En viss varsamhet måste dock iakttagas härutinnan. Lagrådet kan med sin nuvarande sammansättning icke medhinna en nämnvärd utökning av sin arbetsbelastning. En uppdelning av lagrådet på två avdelningar eller avdelandet av särskild personal med liknande uppgifter, såsom i motionen I:159 ifrågasättes, kan icke heller förordas av utskottet. Mot den förra lösningen kan anmärkas, att en sådan ökning av justitierådets och regeringsrådets antal som skulle bli följden härav, icke bör ifrågakomma utan tvingande skäl. Den andra lösningen, som innebär tillskapande av ett nytt organ för laggranskning, skulle i realiteten medföra liknande olägenheter som en ökning av lagrådsledamöternas antal. Visserligen skulle man kunna tänka sig möjligheten av en viss utvidgning av lagrådsgranskningen genom en motsvarande utsovring av detaljmässiga frågor. Häremot vill utskottet emellertid framhålla, att de skilda bestämmelserna i ett lagförslag i regel stå i ett sådant inbördes sammanhang med varandra, att det ej är möjligt att från granskningen undantaga vissa detaljfrågor. Utskottet anser det därför riktigast, att Kungl. Maj:t från fall till fall får bedöma om och i vad mån lag- och författningsfrågor, som för närvarande ej tillhöra lagrådets obligatoriska granskningsområde, ändock böra remitteras till lagrådet.

Beträffande övriga författningsfrågor får utskottet framhålla vikten av att även de, ehuru på annat sätt, i görligaste mån bliva föremål för en tillfredsställande granskning ur lagteknisk synpunkt. Den granskningsuppgift, som tillkommer de konsultativa statsråden, har under förhandenvarande omständigheter icke kunnat medhinnas i avsedd omfattning. Det kan därför finnas anledning att taga under omprövning om ej särskilda för uppgiften kvalificerade tjänstemän borde ställas till de konsultativa statsrådets förfogande vid sidan av de skilda departementens personal för att biträda de konsultativa statsråden vid deras granskning av författningsförslagen för åstadkommande av enhetlighet, konsekvens och klarhet. Det synes emellertid böra ankomma på Kungl. Maj:t att härutinnan taga det initiativ, som kan vara påkallat för uppnåendet av det angivna syftet. Någon grundlagsändring erfordras under inga förhållanden härför.

I en reservation till utskottets utlåtande ansågo sex ledamöter att utlåtandet bort ha bl. a. följande lydelse:

I motionen I:159 har jämväl framhållits angelägenheten att sörja för en ur lagteknisk synpunkt mera tillfredsställande behandling av sådana lagar

och författningar — icke minst dem som utfärdas utan riksdagens medverkan — vilka icke kunna bli föremål för lagrådsbehandling. Utskottet delar motionärens uppfattning härutinnan. Det är därför anledning att taga under omprövning, huruvida ej särskilda anordningar kunde vidtagas för åstadkommande av enhetlighet, konsekvens och klarhet i sådana lagar och författningar, som ej bli föremål för lagrådets granskning.

Riksdagen avtog i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan de båda motionerna.

Enligt inhämtade upplysningar finnes numera till statsrådsberedningen knuten en befattningshavare i byråchefs ställning med uppgift att biträda de konsultativa statsråden bl. a. med granskning av administrativa författningar. I statsverkspropositionen till 1951 års riksdag begärdes anslag till biträden åt dessa statsråd under hänvisning till konstitutionsutskottets utlåtande 8/1949 (II ht s. 2; jfr statsverkspropositionerna till 1952 års riksdag, II ht s. 1 f., och 1953 års riksdag, II ht s. 1 f.).

### **Kungl. Maj:ts rätt att utfärda straffstadganden.**

I regeringsformens bestämmelser om lagstiftning omnämnes icke speciellt någon befogenhet för Kungl. Maj:t att stadga straff inom området för sin ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt. Det har emellertid alltid stått klart, att Kungl. Maj:t har en dylik befogenhet. En viss tvekan har emellertid gjort sig gällande om icke Kungl. Maj:t är betagen rätten att ensam stadga lika stränga straff som förekomma i den med riksdagen beslutade lagstiftningen. Enligt nuvarande praxis föreskrives icke i författningar utfärdade av Kungl. Maj:t ensam strängare straff än fängelse, böter eller förverkandepåföljder.

Ifrågavarande konstitutionella problem har vid några tillfällen uppmärksamrats inom riksdagen. Sålunda anmärktes vid 1917 års riksdag i en reservation till konstitutionsutskottets dechargememorial (nr 15, s. 66—69), att Kungl. Maj:t i administrativ ordning utfärdat ansvarsbestämmelser vilkas straffmaximum var två års straffarbete. Den viktigaste av dessa författningar var kungl. förordningen den 3 mars 1916 om straff för olovlig varuutförsel m. m. Reservanterna ansågo dessa bestämmelser vara av den karaktär att de i god överensstämmelse med § 87 regeringsformen ej kunnat utfärdas av Kungl. Maj:t ensam utan rätteligen skulle behandlats i den för stiftande av kriminallag stadgade ordningen. När 1916 års förordning år 1949 ersattes med ny lagstiftning syntes det med hänsyn till vad sålunda förekommit föredragande departementschefen lämpligast att frågan om meddelande av nya bestämmelser rörande påföljder för olovlig varuutförsel prövades i den ordning § 87 regeringsformen föreskriver (proposition nr 99 till 1949 års riksdag, s. 22).

Vid 1928 års riksdag gjorde konstitutionsutskottet i sitt dechargememorial (nr 20, s. 3—6) anmälan enligt § 107 regeringsformen mot det statsråd som föredragit kungl. kungörelsen den 26 juli 1927 med vissa bestämmelser angående skjutvapen och ammunition, emedan däri upptagits en föreskrift om förverkande av skjutvapen som innehåsa utan tillstånd eller utan att stadgad anmälan gjorts.

Konstitutionsutskottet anförde i sin anmälan bl. a. att Kungl. Maj:t är berättigad att i ekonomiska förordningar, häri inbegripet politiförfattningar, stadga straffbestämmelser — böter eller fängelse — för överträdelse av bestämmelser i förordningarna och även beträffande näringslagstiftningen stadga, att vara som obehörigen innehaves eller nyttjas skall vara förbruten.

Vid 1949 års riksdag föreslog första lagutskottet i sitt utlåtande nr 37 en sådan ändring i 12 § i ovan omnämnda förslag till lag om straff för olovlig varuutförsel, att påföljd för olovlig varuutförsel som föreskrevs i en av Kungl. Maj:t ensam utan stöd av särskild fullmaktslag utfärdad författning skulle tillämpas blott då den var lindrigare än motsvarande påföljd enligt lagen om straff för olovlig varuutförsel.

Ändringsförslaget bifölls av riksdagen och godtogs av Kungl. Maj:t.

Första lagutskottet anförde till stöd för sitt förslag:

Utskottet har icke något att erinra mot att Kungl. Maj:t, då speciella författningar rörande exportförbud utfärdas, däri inför särskilda ansvarsbestämmelser på vedertaget sätt samt att dessa därvid skola tillämpas med uteslutande av de allmänna reglerna i det föreliggande lagförslaget. Emellertid måste därvid vara ett villkor, att de i dessa författningar stadgade påföljderna äro lindrigare än den allmänna lagens. — — — Kungl. Maj:t bör på nu anförda grunder bemyndigas att bestämma lindrigare påföljder för överträdelse av exportförbud än vad som stadgas i detta lagförslag, där est omständigheterna skulle föranleda därtill.

Skulle på något område erfordras strängare ansvarspåföljder än de i denna lag stadgade, få i så fall bestämmelser därom intagas i särskild lag eller i författning, som utfärdats med stöd av bemyndigande i lag.

*Motionären* har i förevarande fråga anført:

Enligt gällande praxis anses Kungl. Maj:t äga utan riksdagens hörande meddela straffbestämmelser, vari högre straff icke utsättes än böter eller fängelse. Här uppkomma ofta vissa kollisioner. Om t. ex. Kungl. Maj:t och riksdag såsom lagstiftare avsiktligt lämnat ett visst område straffritt eller endast utsatt ett lägre straff för visst brott, äger då Kungl. Maj:t genom utnyttjande av sin administrativa lagstiftningsbefogenhet meddela strängare straff inom ramen för sin nyss angivna kompetens? — — — Strafflagberedningen väntas inom kort föreslå att skillnaden mellan fängelse och straffarbete upphäves. Om så sker, måste den ovannämnda sedvanerättsliga konstitutionella regeln om Kungl. Maj:ts strafflagstiftningskompetens underkastas jämkning av något slag.

## Yttranden.

Den av motionären begärda utredningen angående de allmänstraffrättsliga problemen inom specialstraffrätten och om en översyn av gällande specialstraffrättsliga stadganden har tillstyrkts av straffrättskommittén, riksåklagarämbetet, hovrätterna för Övre Norrland och Västra Sverige, Föreningen Sveriges häradshövdingar, Föreningen Sveriges stadsdomare samt styrelsen för Sveriges advokatsamfund.

De hörda myndigheterna och sammanslutningarna uppehålla sig främst vid frågan om allmänstraffrättsliga problem inom specialstraffrätten och sysselsätta sig särskilt med de påtalade bristerna i specialstraffrättslig lagstiftning och rättspraxis.

*Straffrättskommittén* har, såsom framgår av dess bifogade yttrande, omtalat att den vid utarbetandet av förslaget till brottsbalk i viss utsträckning gjort en sådan översyn av specialstraffrätten som avses i motionen. Den har vidare uttalat, att frågan om de subjektiva förutsättningarna för straffbarhet inom specialstraffrätten är förtjänt av att närmare utredas. Kommittén tillägger, att behovet av en utredning angående de allmänstraffrättsliga problemen inom specialstraffrätten emellertid torde vara än mera framträdande beträffande frågorna om förverkande, husbondeansvar och ansvar för juridiska personer, vilka frågor icke närmare behandlas av kommittén.

*Riksåklagarämbetet* anför i detta hänseende:

Det torde ligga i sakens natur, att det beträffande en lagstiftning, som omspannar så vida områden och som tillkommit icke genom ett sammanhängande lagstiftningsarbete utan i betydande omfattning såsom en mera tillfällig lagstiftningsprodukt och ofta under brådskande förhållanden knappast kan förväntas, att lagstiftningen i fråga om enhetlighet, överskådlighet och klarhet skall kunna helt fylla de krav, som i dessa avseenden böra ställas på densamma. Så är ej heller fallet. En granskning av den gällande specialstraffrätten visar, att densamma i åtskilliga hänseenden är behäftad med brister. Dessa äro i huvudsak av två slag. Å ena sidan lämnas nämligen inom specialstraffrätten i betydande utsträckning frågan öppen, i vilken omfattning de i strafflagens allmänna del givna allmänstraffrättsliga bestämmelserna äro att tillämpa. Och i den mån sådana regler givits, avvika dessa å andra sidan utan att detta alltid kan anses motiverat av sakliga skäl från motsvarande stadganden såväl inom specialstraffrätten som inom strafflagen.

Den nyss angivna avsaknaden inom specialstraffrätten av allmänstraffrättsliga föreskrifter har föranlett, att rättspraxis härvidlag utvecklat sig efter olika linjer på skilda områden inom specialstraffrätten. Den utveckling som sålunda skett har icke alltid stått i överensstämmelse med allmänt vedertagna grundsatser inom straffrätten. I det sistnämnda avseendet är särskilt den behandling, frågan om de subjektiva förutsättningarna för straffbarhet erhållit inom praxis, belysande.

Ämbetet utvecklar närmare olikheterna i sistnämnda hänseende mellan den allmänna straffrätten och specialstraffrätten samt fortsätter:

Den oklara gränsdragningen härvidlag har varit ägnad att framkalla ovisshet inom de rättsvårdande organen rörande gränserna för straffbudens tillämpning. Av än större betydelse i detta sammanhang får dock självfallet anses vara den känsla av rättsosäkerhet, som en så flytande rättstillämpning är ägnad att väcka bland allmänheten.

I motionen ha exempel anförts på fall, där olika principer i allmänstraffrättsliga frågor kommit till uttryck inom skilda lagstiftningskomplex inom specialstraffrätten, utan att någon saklig motivering härför kan anses föreligga. De anförda exemplen kunna säkerligen mångfaldigas. Vad angår den bristande överensstämmelsen mellan hithörande stadganden inom strafflagen och motsvarande föreskrifter inom specialstraffrätten, torde framför allt reglerna om förverkande erbjuda exempel härpå. Det torde härvidlag kunna påstås, att de specialstraffrättsliga reglerna understundom, utan att detta alltid kan anses vara av förhållandena påkallat, äro avsevärt mera vittgående och strängare än bestämmelserna i 2 kap. 16 och 17 §§ strafflagen. Ej sällan, exempelvis i det i motionen anförda exemplet från KK 14 mars 1947 angående allmänt importförbud, äro de i specialstraffrätten härvidlag meddelade bestämmelserna så stränga, att de för allmänheten måste framstå såsom obilliga.

Av dessa skäl finner riksåklagarämbetet en utredning av de i motionen berörda spörsmålen, i den mån de icke kunna förväntas finna sin lösning i det av straffrättskommittén utarbetade förslaget till brottsbalk, av behovet påkallad och tillstyrker fördenskull det i motionen framlagda förslaget härom.

*Föreningen Sveriges stadsdomare* anser författningsbestämmelserna på specialstraffrättens område förete avsevärda brister och att rättssystemet på väsentliga punkter icke är tillräckligt genomtänkt och konsekvent.

*Hovrätten för Övre Norrland* anför:

Den oenhelighet som präglar specialstraffrättens bestämmelser om straff och andra påföljder kan i vissa fall leda till resultat, som ur rättvisesynpunkter äro mindre tilltalande. Möjlighet torde föreligga att härutinnan ernå större enhelighet.

Hovrätten är också i ett visst avseende kritisk mot lagstiftningstekniken i de särskilda specialstraffrättsliga bestämmelserna:

De svårigheter som möta vid tillämpningen av de specialstraffrättsliga författningarna — särskilt närings- och polisförfattningarna — torde i viss utsträckning bero på att författningarnas straffstadganden ofta utformats på ett från straffbuden i allmänna strafflagen avvikande sätt, såtillvida att gärningsbeskrivningarna icke anknyta till det ansvariga subjektets handlande utan i stället angiva ett handlingsmönster samt stadga straff för den som icke rättar sig därefter. Det kan därför ifrågasättas, huruvida icke

i samband med utredningen specialstraffrättens gärningsbeskrivningar böra göras till föremål för översyn.

*Föreningen Sveriges häradshövdingar* uttrycker i sitt tillstyrkande yttrande en viss tvekan:

Specialstraffrätten spänner över vitt skilda områden och berör snart sagt alla former för mänsklig verksamhet. Motionären har uttalat, att den som ur straffrättslig synpunkt undersöker denna lagstiftning tycker sig mången gång finna, att lagskrivarna icke ägnat större intresse åt straffbestämmelserna. Denna kritik saknar enligt föreningens mening icke fog. Emellertid torde det näppeligen låta sig göra att i alla dessa vitt skilda förhållanden fastställa enhetliga lagregler. Det synes dock sannolikt att en undersökning av specialstraffrätten skulle kunna leda till det resultatet, att beträffande vissa särskilda rättsinstitut, om än icke alldeles enhetliga så dock likartade rättsregler kunna uppställas. Därmed är emellertid icke sagt att en omarbetning av denna vidlyftiga lagstiftning bör komma till stånd. Föreningens bestämda och vid många tillfällen uttalade åsikt är att stor försiktighet bör iakttagas då det gäller att verkställa ändringar i gällande lag. Att enbart på teoretiska grunder eller i ändamål att åstadkomma en enhetlighet, varav behov ej starkt framträtt, vidtaga lagändringar anser föreningen icke tillrådligt. Enligt föreningens uppfattning kan ej heller de nuvarande delvis olikartade regler som gälla inom specialstraffrätten i praktiken anses ha lett till otillfredsställande resultat. Däremot torde icke kunna bestridas, att de av motionären påtalade otydligheterna och olikheterna i regleringen av vissa rättsinstitut äro till olägenhet såväl för allmänheten som för de rättstillämpande myndigheterna. Dessa olägenheter synas vara så påtagliga, att de kunna motivera den utredning, varom i motionen hemställes.

Frågan om ett centralt granskningsorgan för administrativa författningar har särskilt berörts blott i två yttranden:

*Hovrätten för Övre Norrland* anser, att det av motionären framförda förslaget att inrätta ett centralt granskningsorgan för de administrativa författningarna synes mycket beaktansvärt.

*Riksåklagarämbetet* anför:

Inrättandet av ett sådant granskningsorgan skulle säkerligen ha en viktig uppgift att fylla. Förslagets genomförande skulle emellertid sannolikt komma att medföra praktiska svårigheter i lagstiftningsarbetet och betydande kostnader. Det torde kunna förväntas, att behovet av ett granskningsorgan sådant som det i motionen ifrågasatta kan bliva mindre efter genomförandet av den omarbetning av specialstraffrätten som får antagas bliva resultatet av den nyss föreslagna utredningen. Med hänsyn härtill anser sig ämbetet böra förorda, att frågan om det föreslagna granskningsorganets inrättande får anstå tills viss tids erfarenhet vunnits av nyss angivna omarbetning.

Den konstitutionella frågan om Kungl. Maj:ts rätt att utfärda straffstadganden har icke föranlett något uttalande i de avgivna yttrandena.

Beträffande formen för den föreslagna utredningen har *straffrättskommittén* ifrågasatt huruvida icke, innan en sådan utredning som avses i motionen sättes i gång, en förberedande, vetenskaplig undersökning och kartläggning av området borde verkställas på liknande sätt som skett beträffande förvaltningsförfarandet (SOU 1946:69) och skadeståndsrätten (SOU 1950:16). Kommittén uttalar vidare, att beträffande bl. a. frågan om förverkande undersökningen torde böra bedrivas efter samråd med strafflagberedningen. Först efter en sådan förberedande undersökning och kartläggning torde enligt kommittén kunna avgöras vilka arbetsområden som i första hand böra göras till föremål för lagstiftningsåtgärder.

Till straffrättskommitténs förslag i förevarande hänseende ansluta sig *riksåklagarämbetet, hovrätten för Övre Norrland, hovrätten för Västra Sverige, Föreningen Sveriges stadsdomare och Föreningen Sveriges häradshövdingar*, sistnämnda förening med uttalande att den livligt understryker önskvärdheten av att en sådan undersökning och kartläggning, som straffrättskommittén ifrågasatt, verkställas innan en utredning sättes i gång.

*Hovrätten för Övre Norrland* uttalar att den ansluter sig till straffrättskommitténs synpunkt, främst med hänsyn till utredningsuppdragets omfattning, samt tillägger:

Därest i samband med en dylik undersökning författningsmaterialet systematiseras, torde jämväl vidgade möjligheter erhållas att företa den önskvärda allmänna översynen av specialstraffrätten i syfte att ernå större enhetlighet i fråga om författningarnas gärningsbeskrivningar samt bestämmelser om straff och andra påföljder.

På grund av det anförda tillstyrker hovrätten, att den begärda utredningen kommer till stånd huvudsakligen efter de linjer, straffrättskommittén förordat.

## Utskottet.

Specialstraffrätten är ett stort och betydelsefullt rättsområde. Dess betydelse har ökat ju mera samhället ingripit reglerande i socialt och ekonomiskt hänseende. Praktiskt taget varje dylik reglering kräver nämligen för sitt genomförande bestämmelser om straff för den som icke ställer sig ifrågavarande föreskrifter till efterrättelse. Av de rättsregler, vilkas efterföljande sanktioneras genom de specialstraffrättsliga bestämmelserna, beröra åtskilliga frågor av väsentlig betydelse ur såväl allmän som enskild synpunkt. De specialstraffrättsliga straffstadgandena äro spridda inom ett mycket stort antal författningar av växlande ålder och innehåll.



En mycket stor del av de författningar som innehålla specialstraffrättsliga bestämmelser har utfärdats i administrativ ordning av Kungl. Maj:t.

Rent kvantitativt spelar specialstraffrätten en betydande roll inom straffrättsskipningen; över hälften av de lagöverträdelser, som årligen beivras i Sverige, äro förseelser mot specialstraffrättsliga föreskrifter. Att denna omfattande straffrättsskipning på specialstraffrättens område icke väcker större allmän uppmärksamhet, torde bero på att de straff som ådömas i regel utgöras av böter till måttliga belopp. Det bör emellertid anmärkas, att ett stort antal specialstraffrättsliga bestämmelser ger möjlighet att ådöma frihetsstraff och att specialstraffrättsliga lagöverträdelser i många fall förskylla mycket kännbara ekonomiska påföljder i form av normerade böter eller förverkande.

Med hänsyn till att den specialstraffrättsliga lagstiftningen omspannar vida områden och tillkommit vid skilda tider och i olika sammanhang, kan den knappast helt fylla de krav i fråga om enhetlighet, överskådlighet och klarhet, som böra ställas på densamma. En granskning av den gällande specialstraffrätten visar också, att densamma i åtskilliga hänseenden är behäftad med brister. Dessa äro i huvudsak av två slag. Å ena sidan saknas nämligen inom specialstraffrätten i betydande utsträckning föreskrifter om huru de allmänna problem skola lösas som för strafflagsbrottens del behandlas i strafflagens s. k. allmänna del. Detta har medfört, att domstolarnas praxis i dessa hänseenden på många punkter blivit vacklande och mindre följdriktig och att den på vissa områden inom specialstraffrätten utvecklats på ett sätt som icke står i överensstämmelse med vad som eljest gäller inom straffrätten. När å andra sidan, såsom stundom sker, regler i dessa allmänna ämnen givas i specialstraffrättsliga författningar, avvika de ofta från vad som gäller enligt strafflagen eller enligt andra specialstraffrättsliga bestämmelser, utan att detta alltid kan anses motiverat av sakliga skäl.

Av utskottets ovan lämnade redogörelse för gällande rätt och av yttrandena över motionen torde framgå, att bland de ämnen inom specialstraffrätten, där tvekan råder om vad som gäller, där reglerna äro mindre följdriktiga eller där deras sakliga innebörd kan kritiseras eller diskuteras, märkas ekonomiska påföljder för brott — särskilt förverkande — medverkan till brott, de subjektiva förutsättningarna för straff, husbondeansvar, juridiska personers ansvar samt rättsvillfarelse.

Om det förslag till brottsbalk, som straffrättskommittén nyligen framlagt, lägges till grund för ny lagstiftning, kommer den allmänna straffrätten att undergå en omfattande modernisering och reformering. Det synes önskvärt att specialstraffrätten i möjligaste mån bringas i överensstämmelse med denna nya lagstiftning och att den även i övrigt reformeras så att den i kvalitet närmar sig den allmänna straffrätten mer än vad nu är fallet. Vissa av de specialstraffrättsliga problem, som motionären fram-

hävt, komma visserligen att få sin lösning, om straffrättskommitténs förslag genomföres, främst frågan rörande de allmänstraffrättsliga medverkansreglernas tillämpning inom specialstraffrätten. Flertalet av de brister i specialstraffrätten, som nyss berörts, kommer emellertid icke att avhjälpas därigenom.

Med hänsyn till vad sålunda anförts finner utskottet, att specialstraffrätten i åtskilliga hänseenden är i behov av en översyn. På sätt motionären anført, synes en sådan översyn främst böra avse de allmänstraffrättsliga frågorna i specialstraffrätten, varvid man bör eftersträva att — i den mån sakliga skäl icke motivera särregler — nå fram till enhetliga regler för hela specialstraffrättens område. Även vad avser de särskilda brotten torde emellertid böra övervägas, om icke en mera enhetlig reglering än vad som nu är fallet är möjlig att åstadkomma.

Enligt konstitutionell praxis föreskriver Kungl. Maj:t böter och fängelse men icke straffarbete såsom påföljd för överträdelse av författningar, som utfärdats i administrativ ordning. Denna sedvanerättsliga konstitutionella regel kommer i ett nytt läge, om strafflagberedningens väntade förslag rörande sammanslagning av straffarterna fängelse och straffarbete till ett enhetligt frihetsstraff upphöjes till lag. Utskottet anser det önskvärt, att frågan om den jämkning av den konstitutionella regeln, som denna reform torde göra nödvändig, närmare utredes. Såsom motionären anført, synas jämväl problemen om kollision mellan Kungl. Maj:ts administrativa strafflagstiftning och straffbestämmelser beslutade av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt böra beaktas vid den föreslagna utredningen.

Beträffande den av motionären väckta frågan om ett centralt granskningsorgan för administrativa författningar har utskottet, såsom ovan nämnts, inhämtat, att en befattningshavare i byråchefs ställning förordnats att biträda de konsultativa statsråden bl. a. med granskning av administrativa författningar. Denna åtgärd torde bidra till att sådana författningar erhålla en ur lagteknisk synpunkt tillfredsställande utformning. Skulle den visa sig icke vara till fyllest, kan det förutsättas, att erforderliga organisatoriska förändringar komma att vidtagas. Någon särskild utredning av ifrågasvarande spörsmål synes därför icke erforderlig.

En utredning i enlighet med vad utskottet ovan i de särskilda frågorna förordat synes alltså böra komma till stånd. Som i flertalet yttranden anføres, kan det ifrågasättas, huruvida icke, innan en sådan utredning som avses i motionen sättes i gång, en förberedande vetenskaplig undersökning och kartläggning av området borde verkställas.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motion, I: 177, ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående de allmänstraffrättsliga problemen inom specialstraffrätten och om en översyn av gällande specialstraffrättsliga stadganden i förtydligande och förenhetligande syfte.

Stockholm den 28 april 1953.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

---

*Vid detta ärendes behandling ha närvarit*

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Olofsson, Lodenius, Lindblom, Lundgren, Herbert Hermansson, Lindgren och fru Wallentheim;

från andra kammaren: herrar Rylander, Lindberg, Landgren, fröken Öberg, herrar Gezelius, Gustafsson i Borås, Johansson i Norrfors och Ekström.

*Till Riksdagens första lagutskott.*

Av Kungl. Maj:t anbefalld att till utskottet avgiva utlåtande över en av herr Göransson vid 1953 års riksdag väckt motion, nr 177 i första kammaren, om utredning angående de allmänstraffrättsliga problemen inom specialstraffrätten m. m. får straffrättskommittén anföra följande.

I enlighet med sitt utredningsuppdrag har kommittén vid utarbetandet av förslag till brottsbalk — vilket kommittén beräknar att avlämna under våren — behandlat vissa allmänstraffrättsliga frågor. Sålunda avser kommittén att i särskilda kapitel upptaga dels bestämmelser om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott, d. v. s. frågor som nu behandlas i SL 3 kap., dels allmänna bestämmelser om straffbarhet och strafffrihet, såsom nödvärn och nöd samt verkan av lydnadsplikt, motsvarande vissa av bestämmelserna i SL 5 kap., dels ock stadganden om strafflags tillämplighet i tiden, i vilket hänseende man nu är hänvisad till analogisk tillämpning av strafflagens promulgationslag, och om strafflags tillämplighet i rummet, varom regler finnas i SL 1 kap. Övriga bestämmelser i strafflagens allmänna del, nämligen om straff och förverkande i 2 kap., om konkurrens och återfall i 4 kap. samt om strafffrihet eller straffnedsättning på grund av ungdom eller bristande tillräknelighet och om preskription i 5 kap., ha däremot ansetts falla under strafflagberedningens lagstiftningsuppdrag.

Beträffande de bestämmelser av allmänstraffrättslig natur som kommittén sålunda avser att upptaga i förslaget till brottsbalk ämnar kommittén föreslå ett stadgande av innehåll att de skola tillämpas även beträffande gärningar som äro straffbelagda i annan lag eller författning än brottsbalken, när ej annat följer av vad för visst fall är stadgat. Huruvida från de allmänna bestämmelserna avvikande regler skola gälla inom specialstraffrätten skall enligt förslaget alltså bliva beroende på om särskilda regler i dessa ämnen meddelas i den specialstraffrättsliga författning varom är fråga eller om det utan uttryckligt stadgande följer av de specialstraffrättsliga straffbudens beskaffenhet att de allmänna bestämmelserna i brottsbalken icke äro tillämpliga.

I kapitlet med allmänna bestämmelser om straffbarhet och strafffrihet avser kommittén att, utöver vad förut nämnts, upptaga ett stadgande att straff skall ådömas endast för gärning som begåtts uppsåtligen eller, där det är särskilt stadgat, av oaktsamhet, dock att till straff ej skall dömas om oaktsamheten var ringa. Detta stadgande skall emellertid uttryckligen begränsas till att avse brott som behandlas i brottsbalken och sålunda ej gälla för specialstraffrätten. Principen om uppsåt eller oaktsamhet såsom förutsättning för straffbarhet torde väl som regel böra upprätthållas även inom specialstraffrätten (jämför SvJT 1950 s. 467 f). Inom special-

straffrätten, sådan den nu är utformad, har emellertid ej generellt tillämpats den principen att, då annat ej är uttryckligen stadgat, för straffbarhet kräva att gärningen begåtts uppsåtligen. Många bestämmelser inom specialstraffrätten avse att straffa även oaktsamhet, ehuru detta icke uttryckligen framgår av bestämmelserna; i vissa fall anses straff t. o. m. inträda oberoende av om den ansvarige handlat med uppsåt eller av oaktsamhet.

Såsom av det anförda framgår har kommittén i viss utsträckning gjort en sådan översyn av specialstraffrätten som avses i motionen. Av de utav motionären påvisade spörsmål, som särskilt borde klarläggas genom en allmän utredning, har kommittén sålunda sökt att genom allmänna regler bestämma i vilken omfattning ansvar för medverkan till brott skall inträda. Däremot upplages ej frågan om de subjektiva förutsättningarna för straffbarhet för specialstraffrättsens del i förslaget till brottsbalk. I likhet med motionären anser emellertid kommittén att denna fråga är förtjänt av att närmare utredas, i första hand kanske med tanke på kommande speciallagstiftning. Behovet av en utredning angående de allmänstraffrättsliga problemen inom specialstraffrätten torde emellertid vara än mera framträdande beträffande frågorna om förverkande, husbondeansvar och ansvar för juridiska personer, vilka frågor icke närmare behandlas av kommittén.

På grund härav får kommittén tillstyrka att den i motionen begärda utredningen kommer till stånd. Det kan emellertid ifrågasättas huruvida icke, innan en sådan utredning sättes i gång, förberedande, vetenskaplig undersökning och kartläggning av området borde verkställas på liknande sätt som skett beträffande förvaltningsförfarandet och skadeståndsrätten (jfr SOU 1946: 69 och 1950: 16). I vissa delar föreligga redan sådana undersökningar. Sålunda har kommittén anlitat docenten vid Stockholms högskola Hans Thornstedt för en utredning angående tillämpningen inom specialstraffrätten av strafflagens medverkansregler m. m. och Thornstedt har i sitt arbete Om företagaransvar (Stockholm 1948) behandlat frågor som i förevarande sammanhang äro av betydelse. Beträffande bland annat frågan om förverkande torde undersökningen böra bedrivas efter samråd med strafflagberedningen. Först efter en sådan förberedande undersökning och kartläggning torde kunna avgöras vilka arbetsområden som i första hand böra göras till föremål för lagstiftningsåtgärder.

Stockholm den 19 februari 1953.

För straffrättskommittén:

BIRGER EKEBERG.

*Sten Rudholm.*