

Nr 352

Av herr Eliasson i Stockholm, *angående utredning om en bättre koncentration av rättsvården på den mera samhällsfarliga kriminaliteten.*

Under en följd av år har pågått en kraftig och kontinuerlig ökning av kriminaliteten i Sverige. Även under 1957 har brottsligheten fortsatt att stiga. Ökningen från 1956 till 1957 torde för samtliga brott i landet röra sig omkring 10 %. (Tillgängliga statistiska uppgifter finnas endast för de tre första kvartalen 1957 jämfört med samma tid 1956. Ökningen under denna tid är angiven till 8,6 %.) Motsvarande siffror för såväl inbrottsstölderna som motorfordonstillgrepp utvisa var för sig en ökning för hela landet med över 20 % (22,5 % beträffande inbrottsstölderna och 22,3 % beträffande motorfordonstillgreppen). I jämförelse med städerna Stockholm, Göteborg och Malmö sammanslagna utvisa siffrorna under denna tid märkligt nog högre ökning för »landsbygden» (26,0 % beträffande inbrottsstölderna och 29,7 % beträffande motorfordonstillgreppen). Beträffande inbrottsstölderna utvisar dock Stockholm isolerat en ökning med omkring 30 % (28,2 % under ovan angivna tidsperiod). Ehuru siffrorna för misshandelsbrotten beträffande hela landet utvisa varken ökning eller minskning, visa de t. ex. för Malmö så pass kraftig ökning som omkring 50 %.

Givet är att forskning inom kriminalpolitikens område med en ordentlig kartläggning av kriminaliteten och dess orsaker är av största betydelse för bedömning av vilka motåtgärder som från samhällets sida kunna tänkas mest ändamålsenliga. Utvecklingen på detta område är emellertid här i landet starkt eftersatt, och ett kriminalpolitiskt forskningsprogram måste bli en ytterst långsiktig företeelse. Vissa praktiska åtgärder för att i den akuta situationen försöka åstadkomma en bättre koncentration av tillgängliga resurser på den mera samhällsfarliga kriminaliteten böra kunna vidtagas. Den nuvarande arbetsbelastningen för de rättsvårdande myndigheterna nödvändiggör att åtgärder vidtagas för att i görligaste mån avlasta dessa från bagatellartade ärenden för ett mera effektivt utnyttjande i kampen mot den grövre brottsligheten.

De polisiära resurserna inom såväl ordningspolisen som kriminalpolisen ha visat sig otillräckliga; särskilt har detta varit ett storstadsproblem. Jag får härvid hänvisa till vad som anförts under interpellationsdebatten den 17 december 1957. Som ytterligare exempel på förhållandena inom kriminalpolisen kan jag beträffande stöldbrotten åberopa vad kommissarien för

denna rotel anfört (kommissarie A. Uhrbom i P M den 17 januari 1958 till kriminalpolisintendenten). Såsom att »åtskilliga anmälningar om brott, där i anmälan icke lämnats någon häntydning om den ev. gärningsmannen, ha måst lämnas helt obearbetade» att »motåtgärder mot seriestölder icke kunnat vidtagas. För att man i dessa fall skall vinna resultat fordras bl. a. en tids övervakning och därmed fortlöpande förhör med personer som befunnit sig på eller i närheten av brottsplatserna. Seriestölder förekomma ofta i kontor, lägenheter, badinrättningar, hamnar och idrottsplatser». Vidare »att personalen under alldeles övervägande delen av arbetstiden är upptagen med utredning av sådana brott, där gärningsmannen gripits på bar gärning av allmänheten eller radiopolisen. Personalen hinner därför icke handlägga övriga ärenden inom rimlig tid. Väntetid på flera månader och mera hör till vanligheten. Detta för med sig, att utsikten till att kunna återskaffa stöldgodset blir minimal. Svårigheten att finna och överbevisa gärningsmannen stiger progressivt med tiden», att »den alltid rådande brådskan har fört med sig att utredningsmännen icke hunnit ägna förhöret med den misstänkte tillräcklig tid och omsorg» att »1952 års lag om skyndsamt handläggning av ungdomsmål icke har tillfredsställande kunnat efterföljas», att »kriminalteknisk undersökning av stulna bilar med hänsyn till förekomsten av fingeravtryck och andra spår kunnat ske endast i ringa utsträckning». Ehuru ytterligare exempel nämnas på viktiga arbetsuppgifter som måste eftersättas inom detta område torde det anförda tillräckligt åskådliggöra det prekära läget. Sammanfattningsvis anför kommissarien för denna grupp av ärenden: »Att upptäcktsprocenten vad angår vid roteln handlagda brott är anmärkningsvärt låg torde med ovan redovisade förhållanden ej vara förvånande. Enligt min uppfattning har emellertid personalen gjort allt vad på den ankommit för att åstadkomma bästa möjliga arbetsresultat. Jag anser mig också böra understryka, att den hittills föreliggande arbetsmängden visat sig vara alltför betungande och att den medfört en förslitning av personalen som ej är försvarbar.»

Beträffande den icke anmälda grova kriminaliteten har jag i interpellationsdebatten berört vådorna av att icke bedriva någon form av allmän spaningsverksamhet.

Justitieombudsmannen har i sin ämbetsberättelse för 1957 påtalat den anmärkningsvärda arbetsbelastningen för i synnerhet domstolar och åklagare. Härvid har bl. a. anförts: »Under senare år har arbetsbördan hos de flesta domstolar och åklagare liksom hos polisens brottsutredande organ ökat betydligt. Sålunda ha inkommande mål och ärenden ökat i antal och även visat tendens att bli allt mera invecklade och svårbedömda. Det därav betingade behovet av förstärkning av arbetskrafterna har på många håll icke blivit tillgodosett i den utsträckning, som i och för sig varit erforderlig. Till följd därav har, trots övertidsarbete i avsevärd omfattning från befattningshavarnas sida, det icke kunnat undvikas, att på många håll en be-

svärande arbetsbalans uppkommit. Att så är förhållandet har jag kunnat iakttaga i första hand vid mina inspektioner. Men även genom utredning, som skett med anledning av anförda klagomål över dröjsmål med handläggningen av särskilda mål och ärenden, ha missförhållanden i förevarande hänseende i vissa fall blottats.» — »Vad särskilt angår brottmålen, så måste det anses såsom ur rättssäkerhetssynpunkt ytterst otillfredsställande, att avsevärd tid förflyter mellan brottet och huvudförhandlingen. Parter och vittnen få härigenom svårare att minnas vad som skett, med påföljd att det för rätten blir svårare att fastställa sanningen. Även av humanitära skäl bör domstolens handläggning ske så snart som möjligt, så att den tilltalade icke behöver gå onödigt lång tid och oroa sig för vad som kan bli påföljden av brottet.» — »Det pressande övertidsarbete, som på grund av arbetsbelastningen blivit oundgängligen nödvändigt på många håll för att arbetsbördan i görligaste mån skall kunna bemästras, måste i längden verka förslitande på personalen. Det är ock ur rättssäkerhetssynpunkt mycket otillfredsställande, om domare och åklagare under trycket av en alltför stor arbetsbörda finna sig tvingade att skilja sig från av dem handlagda mål och ärenden utan att de haft erforderlig tid för behandling därav.»

Såsom framgår av vad ovan anförts gäller problemet icke enbart polisens effektivisering — varom viss utredning pågår — utan har vidare aspekter. Samtidigt som arbetsbelastningen redan är för hög för såväl polis, åklagare och domstol företer kriminaliteten en alltjämt stigande kurva. En jämn bearbetning av stort och smått av hela brottsfältet kan med nuvarande regler leda till onödigt stor skada för samhället. Den grövre och svårbevästrade kriminaliteten är den som kräver den största arbetsinsatsen. Det är därför fara värt att med en lika angelägenhetsgrad av alla nuvarande ärenden många viktiga arbetskrävande uppgifter på grund av deras omfattning i första hand läggas åt sidan. Tendensen att det alltmera kommer att »löna sig» att begå grova brott, som kräver omfattande spaningsverksamhet eller i övrigt vidlyftig utredning, synes ytterst farlig. Polisen och andra rättsvårdande myndigheter ha och måste ha en hel del impopulära uppgifter. Det synes emellertid av vikt, i synnerhet i ett läge där samhället icke lyckats bemästra den grova kriminaliteten, att man icke i onödan tynger rättsapparaten med småsaker. Den uppfattningen får inte vinna utbredning att man så att säga med beivrande av småförseelser »irriterar» i övrigt laglydiga medborgare mera än dem som kanske yrkesmässigt syssla med brottslig verksamhet. Icke heller får det bli så att arbetstrycket leder till att i första hand de mera lättutredda brotten på grund av tidsnöd få förtur. Icke sällan äro dessa brott de ur samhällssynpunkt mindre farliga. Det synes i förhandenvarande läge nödvändigt att fästa betydligt större uppmärksamhet åt detta avvägningsproblem än som tidigare gjorts. Åtgärder måste i första hand vidtagas till att i största möjliga utsträckning befria

de rättsvårdande myndigheterna från de mest bagatellartade ärendena för att möjliggöra koncentration av rättsvården på mera samhällsviktiga uppgifter. En avlastning av arbetsuppgifter på mera bagatellartade områden måste direkt eller indirekt bliva till förmån för viktigare uppgifter. Härvid kan man i viss utsträckning tänka sig viss avlastning av domstolarnas arbetsbelastning genom bl. a. ökad möjlighet för åklagarna att meddela straff-föreläggande, en viss avlastning av åklagarnas arbetsuppgifter genom möjlighet för polisen att i vissa fall själva avgöra ärendet samt slutligen viss avlastning av polisens arbetsuppgifter — åklagarnas och domstolarnas — genom t. ex. rapporteftergifter och annan nedskärning av den mindre viktiga delen av polisarbetet. Utredning bör sålunda enligt min mening skyndsamt företagas för att undersöka möjligheten av att på olika vägar frigöra de rättsvårdande myndigheterna från arbete med de mest ofarliga lagöverträdarna för möjliggörande av bättre koncentration av rättsvården på den mera samhällsfarliga kriminaliteten. Jag redogör här nedan under olika rubriker för några sådana utvägar.

Rapporteftergift

De principer efter vilka rapporteftergift av polisen meddelas torde vara mycket olika i olika delar i landet och för storstädernas del olika i skilda distrikt. Inrikesdepartementet har tidigare utfärdat anvisningar i vilken omfattning departementet ansett att rapporteftergift bör ske. Olikheter i tillämpning synas betydligt större än som motiveras av personliga omdömesskiljaktigheter hos olika befattningshavare. Möjlighet till omarbetning av anvisningarna med hänsynstagande till rådande kriminalpolitiska läge synes böra undersökas. De anvisningar som senast utfärdades äro tio år gamla. Särskild uppmärksamhet synes böra ägnas möjlighet att undvika rapport av mindre trafikförseelser. I den mån parkeringsövervakningen icke räcker till för en jämn bearbetning av alla felparkeringar bör dessa koncentreras på »farliga parkeringar» med eftersättande av arbetet med de s. k. tidsparkeringar. Det bör kunna övervägas om icke också de kvinnliga trafikövervakarna skola kunna i viss utsträckning meddela rapporteftergift. Möjlighet till ökad rapporteftergift beträffande kollisioner torde också föreligga. Särskild uppmärksamhet torde också ägnas möjlighet att nedskära det vidlyftiga polisarbete, som ofta uppkommer med anledning av parkeringsförseelse, med äganderättsefterforskning på grund av att bilen icke är registrerad på rätt ägare. Även om sådant arbete under normala förhållanden är nödvändigt synes det under nuvarande situation utgöra stark misshushållning med arbetskraft.

Polisbötessystem

På olika håll i utlandet finnes möjlighet beträffande olika mindre förseelser — företrädesvis parkeringsförseelser eller andra mindre förseelser

av motortrafikanter — för den felande att redan på polisstadiet plikta för förseelsen. En promemoria härom har iordningställt av polisverksamhetsutredningen den 16 augusti 1957 och översänts till inrikesdepartementet i december 1957. Härur framgår att motivet till införande av visst sådant system bl. a. i Västtyskland var »det starkt tilltagande antalet trafikutredningar, som man hoppades kunna nedbringa i de mindre viktiga fallen för att i stället koncentrera sig på de mera kvalificerade uppdragen». Det förslag som i promemorian redogöres för från »Föreningen Sveriges Polismästare» om att den felande skall tillställas betalningsföreläggande för inbetalning av böterna — i stället för direkt upptagande av böter på platsen — synes ha goda skäl för sig. Däremot synes icke oundgängligen erforderligt att såsom av föreningen föreslagits avvakta ändring av straffskalorna för vissa parkeringsförseelser, då de s. k. tidsparkeringarna utgöra de flesta parkeringsärendena och en avlastning enbart av dessa skulle innebära väsentlig lättnad. Givet är, såsom polisverksamhetsutredningen påpekat, att viss nackdel skulle uppkomma genom att vid iteration högre straff icke skulle utmätas, men denna nackdel synes i förevarande sammanhang vara av underordnad betydelse. Olägenheten av att rättvisan beträffande bagatellförseelserna blir något mera slumpartad är oerhört mycket mindre än att rättvisan beträffande den grova kriminaliteten på grund av brist på arbetskraft blir så godtycklig som för närvarande. Vad polisverksamhetsutredningen anfört beträffande den i Stockholm nyinrättade kåren av trafikövervakare får icke utgöra hinder för en sådan reform. Jag kan för övrigt icke inse att dessa befattningshavare icke skulle kunna anförtros med att i samband med att de på bilen lämnade lapp om parkeringsförseelsen också fäste ett inbetalningskort om böterna. Inbetalningen synes lämpligen böra ske till indrivningsmyndighet. För person som icke ville godkänna förseelsen genom inbetalning av böterna skulle naturligtvis det ordinära förfarandet tillgripas. Härigenom skulle kanske omkring hälften av alla parkeringsförseelser slippa att vandra den långa arbetsväg som nu blir följd.

Ringa oaktsamhet

I lagen om straff för vissa trafikbrott stadgas i 1 §, 1 mom.: »Brister vägtrafikanter i den omsorg och varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna, och är ej oaktsamheten ringa, dömes för vårdslöshet i trafik till dagsböter eller fängelse i högst sex månader.»

För tolkningen av begreppet ringa oaktsamhet lämna förarbetena till lagstiftning viss allmän ledning.

Tillämpningen hos åklagarmyndigheterna torde ha blivit alltför ojämn. Ingen eller ringa samordning mellan polis- och åklagarmyndighet om principiella riktlinjer beträffande detta spörsmål har skett. Ett vanligt betraktelsesätt hos åklagarmyndigheten är att, enär polisen redan genom rapport-

eftergift sovrat bort de ursäktliga fallen, föga utrymme finnes för åklagarmyndigheten att skriva av ärendena på grund av ringa ovarsamhet.

Beträffande den olikartade tillämpningen av avskrivning av trafikärendena åberopas bl. a. vad trafiksäkerhetsutredningen, som infordrat vissa uppgifter från olika åklagardistrikt, anfört (sid. 239 SOU 1957:18): »En närmare granskning av svaren ger vid handen att avskrivningsfrekvensen olika åklagare emellan varierar ganska starkt. För att belysa detta har utredningen i nedanstående tabell (här utelämnad) beträffande några städer och landsfiskalsdistrikt, som redovisat ett större antal i trafikolyckor inblandade förare, i procent angivit antalet förare, som på de olika grunderna undgått åtal. Såsom framgår av denna tabell varierar antalet förare, som icke blivit åtalade, mellan 16 och 77 % för städernas del och mellan 32 och 95 % för landsfiskalsdistriktens del. I Västerås underläts åtal mot 77 % av förarna. I Eskilstuna däremot undgingo endast 16 % och i Hälsingborg endast 25 % av förarna åtal. De uppgifter, som lämnats i nämnda tabell, ävensom de iakttagelser i övrigt, som utredningen gjort vid sin genomgång av åklagarnas svar, ge vid handen att praxis växlar på ett sätt, som icke kan anses önskvärt ur trafiksäkerhetssynpunkt. Risken för en förare att bli åtalad med anledning av en trafikolycka och därmed också risken för honom att i körkortsregistret bli antecknad för en trafikförseelse är högst olika här i landet beroende av på vilken plats olyckan inträffar. Denna växlande risk hänför sig uppenbarligen i första hand till den ojämnhet i åtalsprövningen, som föreligger de olika åklagarna emellan.

Särskilt intresse erbjuder ett studium beträffande fördelningen av avskrivningsbesluten å de olika grunder som angivas. Det framgår sålunda, att man i vissa åklagardistrikt företrädesvis avskriver på grund av ringa trafikovarsamhet, medan man däremot i andra distrikt vanligen underläter åtal, när brott icke anses styrkt. I Jönköping underläts åtal mot 13 % av de inblandade förarna, när ovarsamheten bedömdes vara ringa, och mot 56 % av »annan anledning», medan däremot i Solna distrikt 50 % av förarna undgingo åtal på förstnämnda grund och ingen av »annan anledning». Även om det statistiska materialet varit ganska begränsat torde det dock ge tillräckligt stöd för påstående om en alltför oenhetlig praxis.

I Stockholm har statsåklagaren i cirkulär till åklagarna (cirkulär nr 7 den 10 september 1956) påpekat att åklagarmyndigheten i Stockholm »ålagt sig alltför stark återhållsamhet när det gäller att avskriva ett ärende från åtal under uttalande att oaktsamhet väl förekommit men att den finge anses som ringa».

Genom cirkulär från riksåklagarämbetet (cirkulär nr 47 den 28 november 1957) har i huvudsak redogjorts för de mera allmänna synpunkter som kommit till synes i motiven till lagstiftningen.

Beträffande tillämpningen av »ringa ovarsamhet» torde fortfarande alltför stor olikhet i praxis råda mot vad som kan vara motiverat av omdö-

messkiljaktigheter hos olika befattningshavare. Detta även om man tar hänsyn till den stora individuella frihet vid bedömandet som de allmänna åtalsreglerna medgiva. Utredning bör företagas för åstadkommande av större enhetlighet vid tillämpningen. En något vidare genomsnittlig avskrivning på grund av »ringa ovarsamhet» torde kunna genomföras. Genom prövning av olika praktiska typfall vid en sådan utredning skulle god ledning kunna erhållas för en lämplig praxis.

Strafföreläggande

Efter lagändring den 18 juni 1954 erhöll 48 kap. 1 § rättegångsbalken följande lydelse: »Skall allmänt åtal äga rum för brott, varå allenast böter kunna följa, dock ej normerade böter, äge åklagaren, i stället för att väcka åtal, till godkännande förelägga den misstänkte det straff åklagaren anser brottet förskylla. Ej må strafföreläggande avse dagsböter utöver fyrtio. — Strafföreläggande må ej användas, om anledning förekommer, att målsägande finnes.»

Ifrågavarande lagändring avsåg en utvidgning av tidigare bestämmelse därigenom att dels maximistraffet höjdes från 20 till 40 dagsböter, dels användningsområdet icke begränsades till personer som fyllt 18 år.

Sedan nu ytterligare erfarenhet vunnits av detta institut, vilket i stort sett torde ha fungerat tillfredsställande, synes i detta sammanhang lämpligt att pröva huruvida icke dess användning ytterligare kan vidgas.

Förslagsvis bör det kunna komma till användning även om fängelse ingår i skalan, men det är uppenbart att i det konkreta fallet icke blir fråga om annat än böter till ovan angivet belopp. Vidare synes ingen anledning föreligga att så snävt begränsa strafföreläggandets användning med hänsyn till målsäganden. I de fall då målsäganden förklarar sig ej föra ersättningstalan bör hinder icke föreligga att meddela strafföreläggande. Riksåklagarämbetet har redan tidigare uttalat sig för en sådan utvidgning. Icke heller Advokatsamfundet har ansett att den omständigheten att målsägande finns till brottet alltid borde utesluta möjlighet till strafföreläggande. Första lagutskottet har emellertid i samband med tidigare lagändring bl. a. anfört: »Vissa skäl tala vidare för att utvidga institutets tillämplighetsområde även till brott, där fängelse visserligen ingår i latituden men sällan eller aldrig ådömes. Inom utskottet ha dock anförts betänkligheter mot en sådan lösning. Man har därvid pekat på att åklagarens verksamhet är undandragen offentlighetens insyn och att åklagaren lätt kan bli utsatt för obehörig påverkan.»

Dessa betänkligheter synas överdrivna. Samma risk för obehörig påverkan kan föreligga vid varje åtalsavgörande och i ärenden av oerhört mycket större vikt än dessa. Vidare ha ju nu ytterligare några års erfarenhet vunnits utan att några missförhållanden av angiven art beträffande dessa ärenden uppkommit. Dessutom har som ovan framhållits det kriminal-

politiska läget ytterligare förvärrats och kräver med än större kraft att den avlastning som rimligen kan ske bör företagas.

Skulle en sådan utvidgning av strafföreläggande som sist här berörts icke kunna vidtagas bör övervägas om icke bagatellförseelserna genom ändrade straffsatser kunna utsöndras som särskilda brottstyper. I synnerhet förefaller det av vikt att detta göres beträffande trafikovarsamhetsbrotten, som utgöra den hårdaste belastningen vid de s. k. tredomarbrottmålen.

Från ordföranden i stadsdomstolsutredningen har inhämtats, att — först sedan annat arbete av utredningen avslutats — denna utredning kommer att ägna frågan om utvidgning av strafföreläggande viss uppmärksamhet.

Polisverksamhetsutredningen har ansett att frågan om böter på platsen ligger utanför direktiven för denna utredning. Den har därvid ifrågasatt om icke rättegångskommittén bör taga upp frågan med hänsyn till att frågan närmast haft beröring med strafföreläggandeinstitutet. Beslut om utredning i denna fråga har ännu icke fattats.

Det synes icke rimligt att dessa frågor, som dessutom intimt sammanhånga med dels gränsdragningen mellan polisen/åklagarens och domstolens arbetsområden, dels med ovan angivna mera allmänna kriminalpolitiska avvägningsproblem, läggas på stadsdomstolsutredningen.

Med stöd av vad jag ovan anfört får jag hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om skyndsam utredning av vad som kan åtgöras för en bättre koncentration av rättsvården på den mera samhällsfarliga kriminaliteten eller i andra hand att i vart fall ovan under olika rubriker angivna frågor bli föremål för skyndsam utredning.

Stockholm den 26 januari 1958

Lennart Eliasson