

Nr B 13

Utlåtande i anledning av väckt motion angående utredning om en bättre koncentration av rättsvården på den mera samhällsfarliga kriminaliteten.

Första lagutskottet har till behandling förehaft en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr B 189 av herr *Nihlfors*. I motionen hänvisas beträffande motiveringen till en vid årets A-riksdag väckt, av riksdagen före dess upplösning ej slutligt behandlad motion II: 352, vari bl. a. under skilda rubriker framfördes vissa förslag rörande rapporteftergift, polisbötesystem, tillämpningen av stadgandet om frihet från straff vid ringa ovarsamhet i trafik ävensom rörande strafföreläggande. Det hemställes i förevarande motion — i överensstämmelse med vad som föreslogs i motionen II: 352 — »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en 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».

I motionen nämnes såsom en tänkbar utväg att åstadkomma den föreslagna koncentrationen att man i viss utsträckning skulle minska domstolarnas arbetsbelastning genom att bl. a. ge åklagarna ökade möjligheter att meddela strafföreläggande, befria åklagarna från vissa arbetsuppgifter genom att tillskapa möjlighet för polisen att i vissa fall själv avgöra ärenden samt slutligen att man skulle avlasta polisen en del av dess arbetsuppgifter genom t. ex. rapporteftergifter och »annan nedskärning av den mindre viktiga delen av polisarbetet».

Beträffande motiveringen för motionärens hemställan ävensom beträffande de frågor i övrigt, som behandlas i motionen utan att utmynna i särskilda yrkanden, får utskottet i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande hänvisa till motionen II: 352.

I det följande lämnas under de huvudrubriker, varunder i motionen ifrågasatts vidtagande av vissa åtgärder, en översiktlig framställning av gällande bestämmelser och frågornas behandling i olika sammanhang.

A. Rapporteftergift

Gällande bestämmelser m. m.

Den princip, som i fråga om beivran av brott är förhärskande inom svensk rätt, är den s. k. legalitetsprincipen. Denna kan i korthet sägas innebära, att rättssatserna skall likformigt tillämpas för alla. Av principen följer att en-

var som misstänks för att ha överträtt lagen, skall av dem som har till uppgift att vaka över lagarnas efterlevnad befordras till laga påföljd. Principen, vilken för åklagarnas del inskrivits i rättegångsbalkens 20 kap. 6 §, har för polisens vidkommande kommit till uttryck i 8 § *allmänna polisinstruktionen den 4 juni 1948*. Där stadgas, att om polisman erhåller kännedom om brott, som hör under allmänt åtal, skall han så snart ske kan avgiva rapport därom till vederbörande förman.

Emellertid förekommer undantag från den nämnda principen. Sålunda har åklagare i rättegångsbalken 20 kap. 7 § tillagts befogenhet att i vissa fall eftergiva åtal, bl. a. om å brottet icke kan följa svårare straff än böter och det är uppenbart att den misstänktes lagföring ej är påkallad ur allmän synpunkt. En motsvarande befogenhet att underlåta rapport av brott, som hör under allmänt åtal, föreligger för polisman enligt 8 § allmänna polisinstruktionen; där stadgas att polisman äger underlåta att avgiva rapport och låta saken bero vid ett påpekande eller en erinran till den felande, där est förseelsen är obetydlig och klart ursäktlig.

Rörande tillämpningen av stadgandet om befogenhet för polisman att underlåta rapport har närmare anvisningar meddelats den 4 juni 1948 av chefen för inrikesdepartementet. Ur dessa anvisningar må här återges följande utdrag.

»Regeln att polisman är skyldig att rapportera alla brott, som faller under allmänt åtal, är emellertid enligt polisinstruktionen ej ovillkorlig. Det har i viss utsträckning överlämnats åt polismannen att *själv bedöma* i vad mån dylika brott skall göras till föremål för utredning och rapport. Bestämmelserna härom har utformats så, att polisman när det gäller *obetydliga* och *klart ursäktliga* förseelser äger underlåta att avge rapport och låta saken bero vid ett påpekande eller en erinran till den felande.

Med *obetydliga* förseelser förstås endast sådana överträdelser av gällande författningar rörande allmän ordning och säkerhet, på vilka ej kan följa svårare straff än böter, d. v. s. ordnings- eller polisförseelser. Alla dylika förseelser är givetvis icke så bagatellartade att de böra bli föremål för rapporteftergift. Såsom obetydliga kan främst betraktas vissa enklare överträdelser av trafikbestämmelser och ordningsstadgan för rikets städer eller med stöd av denna utfärdade lokala ordningsföreskrifter.

Som exempel på dylika trafikförseelser kan nämnas nedstänkta eller eljest otydliga registrerings- eller besiktnings skyltar, felande eller ofullständiga uppgifter på namnskylt eller skylt angående tjänstevikt, maximilast, m. m. och felaktigt anbragt sådan skylt. Till obetydliga trafikförseelser kan vidare hänföras smärre utrustningsfel, olaga parkering, underlåtenhet att ge stopptecken, ange kursändring, fälla ner körriktningsvisare, begagna rätt körfil eller annan liknande förseelse, såvida den icke medfört fara eller hinder för trafiken. Även smärre överskridanden av gällande hastighetsbestämmelser och ovarsamhet vid gående, varigenom fara eller hinder för trafiken ej uppkommer, kan anses som obetydliga förseelser.

Som exempel på förseelser mot gällande ordningsföreskrifter, vilka kan vara obetydliga, kan anföras badning eller camping på förbjuden plats, kalkbacksåkning, bollsparkning eller annan sport eller lek på sådan plats, nedskräpande av allmän plats, olovligt beträdande av gräsmattor, olaga affischering, reklam o. d., försummad gatuhållning eller snöskottning, felande eller ej reglementsening adressnummerskylt på eller vid byggnad eller fel-

aktigt anbragt sådan skylt samt att man låter hund löpa lös eller utan halsband eller förorena på allmän plats.

För att rapport skall kunna underlätas fordras emellertid icke endast att förseelsen är obetydlig; den måste dessutom vara klart ursäktlig. För att en förseelse skall anses såsom ursäktlig fordras, att den icke skett uppsåtligt, med »vett och vilja», av trots eller likgiltighet eller av grov oaktsamhet utan beror på tillfällig glömska, missuppfattning, förbiseende eller dylikt, som även en fullt lojal person med sunt och vaket rättsmedvetande kan göra sig skyldig till. Som ursäktliga kan således ej betraktas förseelser, som begås i bestämt syfte, t. ex. i vinningssyfte, eller som innefattar ett avsiktligt åsidosättande av gällande föreskrifter.

Om en förseelse beror på tillfällig glömska eller förbiseende — en cyklist glömmet t. ex. att vid mörkrets inbrott tända cykellyktan men rättar på tillsägelse — av polisman genast sin försummelse — eller på andra liknande omständigheter, bör den däremot anses som ursäktlig. Såsom ursäktliga kan vidare betraktas smärre förseelser, som beror på okunnighet om lokala ordnings- eller trafikföreskrifter. — — —

Rapportering behöver ej heller ske i vissa fall, då någon handlat i en nödsituation, t. ex. då en cyklist eller bilist för att rädda sig undan en skenande häst eller för att undvika att köra på ett barn, som plötsligt springer ut på vägbanan, gör sig skyldig till en obetydligare trafikförseelse, som ej vållar trafikolycka eller hindrar eller stör trafiken. Begår fordonsföraren i anförda exempel däremot ett grövre trafikbrott, bör detta i vanlig ordning utredas och rapporteras. Då bör det nämligen ankomma på åklagarmyndigheten att avgöra huruvida saken skall åtalas eller ej. — — —

Frågan vilka förseelser som ej bör rapporteras kan, som av det anförda framgår, inte besvaras generellt. Som regel måste avgörandet överlämnas till de enskilda polismännen under beaktande av omständigheterna i varje särskilt fall.

Möjligheten till rapportteftergift får icke utnyttjas på sådant sätt att vissa slag av förseelser över huvud taget icke rapporteras av polismännen. Detta skulle ju innebära att straffbestämmelsen för sådan förseelse i själva verket sattes ur kraft. Regeln om rapportteftergift avser allenast att befria den enskilde polismannen från skyldigheten att rapportera i sådana fall, då en rapport skulle framstå som en obillig eller överdriven tjänsteåtgärd.

Förseelse, som trätt enskild persons intresse för när, bör som regel rapporteras. Om en förseelse orsakat skada till person eller egendom, skall den således rapporteras, även om detta enligt de allmänna reglerna eljest icke behövde ha skett. Undantag kan dock i vissa fall göras för obetydliga egendomsskador. I dylika fall bör rapportteftergift ifrågakomma endast om målsäganden förklarar sig ej göra anspråk på någon ersättning för skadan eller också parterna är överens om sättet för skadans gottgörande. Om t. ex. en kollision mellan en cyklist och en bilist orsakats av åtgärd som får anses vara klart ursäktlig, och därvid en mindre buckla uppkommit på cykelns stänkskärm samt cyklisten i polismannens närvaro förklarar, att han ej gör anspråk på ersättning eller att han godtar den ersättning som bilisten erbjuder honom, bör således förseelsen ej rapporteras. Vid dylika bagatellartade kollisionsskador är det lämpligt, att polismannen tillfrågar målsäganden, huruvida han kräver ersättning, och rättar rapporteringsfrågan efter målsägandens inställning. Finner polismannen, att förseelsen ej bör rapporteras, bör han dock göra sådana anteckningar angående händelsen, att den vid behov kan rekonstrueras. Sådana förhållanden kan nämligen sedermera inträffa, att saken bör göras till föremål för polisutredning. Det

kan exempelvis visa sig att kollisionen orsakat skada, som uppmärksammats eller framträtt först senare.

Har förseelse orsakat kroppsskada bör den, även om skadan anses ringa, alltid rapporteras. Det är nämligen merendels omöjligt att från början bedöma följderna även av en till synes obetydlig kroppsskada.

Vad i övrigt angår de närmare förutsättningarna för rapportteftergift bör sådan givetvis endast förekomma, då den felande vidgår förseelsen. Bestri-der han, att han gjort sig skyldig till lagöverträdelse, eller har han annan uppfattning rörande händelseförloppet än polismannen, skall förseelsen rapporteras i vanlig ordning. Detta gäller även därest den felande vägrar att på polismannens tillsägelse rätta en begångnen försummelse.

Gör en person sig på en gång skyldig till dels ett brott av sådan svårhets-grad, att det bör göras till föremål för polisundersökning, dels en obetydlig och klart ursäktlig förseelse, skall båda handlingarna rapporteras. Detsamma gäller om någon samtidigt begår ett flertal förseelser, vilka visserligen var för sig skulle kunna bli föremål för rapportteftergift.

Den omständigheten att en felande tidigare gjort sig skyldig till en förseelse, som ej rapporterats, kan äga betydelse vid bedömandet i vad mån den nya förseelsen kan anses klart ursäktlig. Om t. ex. en person, som par-kerat sin bil på förbjuden plats och av polisen gjorts uppmärksam därpå men ej rapporterats, någon dag senare upprepar samma förseelse, kan den nya förseelsen ej anses ursäktlig.

Polismannen skall genast på stället avgöra, huruvida en konstaterad förseelse skall rapporteras eller ej. Är han tveksam, huruvida rapportteftergift bör äga rum, skall förseelsen rapporteras. Den omständigheten att en förseelse rapporteras behöver icke medföra, att den föranleder någon påföljd. Beträffande samtliga förseelser, varom här är fråga, kan nämligen åklaga-ren efterge åtal.

Det formella förfarandet för rapportteftergift bör anpassas efter omstän-digheterna i varje särskilt fall. I allmänhet bör polismannen inskränka sig till att upplysa den felande om att han överträtt visst straffbud, men att förseelsen med hänsyn till omständigheterna icke kommer att rapporteras. Någon form av »varning» från polismannens sida bör icke förekomma. Det kan dock ibland vara befogat att polismannen erinrar den felande om vikten av att noga iakttaga gällande föreskrifter. Även en sådan erinran skall i regel ske muntligt. I vissa undantagsfall, såsom då den felande ej är till-städes vid polismannens konstaterande av en felparkering eller annan lik-nande förseelse, kan det dock vara lämpligt att den felande, t. ex. genom ett meddelande på det felparkerade fordonet, göres uppmärksam på överträ-delsen.

Då en förseelse ej rapporteras, skall den icke heller göras till föremål för utredning. Den felande skall ej heller utfrågas om namn, adress eller andra identitetsuppgifter. Om såsom villkor för rapportteftergift uppställts att den felande före viss dag skall avhjälpa ett konstaterat utrustningsfel, bör polis-mannen dock göra erforderliga anteckningar rörande saken. Detsamma bör, såsom förut nämnts, gälla vid vissa slag av obetydliga kollisionsfall.

Registrering av förseelser, som ej föranlett rapport eller anteckning av namn på de felande, har icke ansetts böra föreskrivas.

Självfallet är det av största betydelse att bestämmelserna om rapportteftergift tillämpas så enhetligt som möjligt. Det åligger därför polischeferna att allt efter de föreliggande förhållandena lämna polispersonalen de råd och anvisningar, som kan behövas.»

I svar den 17 december 1957 på en interpellation i andra kammaren av herr Eliasson i Stockholm om en bättre koncentration av rättsvården på

den mera samhällsfarliga kriminaliteten upplyste chefen för inrikesdepartementet att frågan om klarläggande föreskrifter om rätt för polisbefäl att meddela avskrivningsbeslut beträffande förseelser, som kan bli föremål för rapporteftergift, vore under behandling i departementet.

Motionen

I motionen framhålles bl. a., att det synes föreligga betydligt större olikheter i tillämpningen av rapporteftergift än som motiveras av skilljaktigheter i personligt omdöme hos olika befattningshavare, och motionären finner möjligheten böra undersökas av en omarbetning av de av inrikesdepartementet utfärdade anvisningarna med hänsynstagande till »rådande kriminalpolitiska läge». Härvid synes enligt motionären särskild uppmärksamhet böra ägnas möjligheten att undvika rapport av mindre trafikförseelser.

B. Polisbötessystem

Gällande rätt m. m.

Enligt gällande rätt finnes icke någon form för beivran av förseelse genom omedelbart åläggande av böter genom polisman eller polismyndighet. I *processkommissionens* betänkande diskuterades nämnda fråga kortfattat i kapitlet om strafföreläggande. Därvid utsades att motsvarande institut som det för den svenska rätten ifrågasatta redan existerade i vissa främmande länder. Det nämndes vidare att erfarenheterna av strafföreläggande i utlandet varit övervägande gynnsamma och att tillämpningsområdet på vissa håll utvidgats. Processkommissionen ansåg strafföreläggande böra införas i svensk rätt och fann det ej böra möta betänkligheter att låta *åklagare* utfärda föreläggande. Man diskuterade ej alternativet med polismyndighets handhavande av institutet. Ej heller i *processlagberedningens* förslag övervägdes möjligheten att låta polismyndighet utfärda strafföreläggen.

Pågående utredning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 29 juni 1956 pågår f. n. genom av chefen för inrikesdepartementet tillkallade sakkunniga (*polisverksamhetsutredningen*) en utredning rörande lämpliga åtgärder i syfte att effektivisera polisens verksamhet för bekämpande av brottsligheten m. m. Inom utredningen har frågan om införandet av rätt för polisen att utdöma och upplaga böter aktualiserats och frågan har diskuterats av utredningen både internt och vid överläggningar med representanter för polismyndigheter och polispersonal i ett antal större städer. Det har därvid visat sig att åsikterna varit delade i frågan huruvida polisen bör erhålla rätt att förelägga böter. Enighet har emellertid förelegat så till vida att det ansetts önskvärt med en förenkling av det nuvarande systemet för rapportering och handläggning av bötesförseelser. Inom utredningen har det införskaffade materialet sammanställts i en promemoria, i vilken uttalas, att utredningen ansett frågan

vara av sådan betydelse att den synes böra närmare utredas. Promemorian har överlämnats till chefen för inrikesdepartementet och därefter tillställts justitiedepartementet, där spörsmålet om ärendets fortsatta handläggning för närvarande överväges.

Motionen

I motionen framföres tanken att efter utländsk förebild i svensk rätt införa en sådan ordning att bötesstraff för vissa förseelser, företrädesvis parkeringsförseelser eller andra mindre förseelser av motortrafikanter, skulle kunna åläggas redan på polisstadiet. Motionären uppehåller sig i förevarande avsnitt vid vissa synpunkter, som redovisats i polisverksamhetsutredningens promemoria och som berör uppkommande olägenheter av ett polisbötesystem, samt finner dessa olägenheter icke vara av den art, att de bör utgöra hinder för en reform. Genom en sådan skulle enligt motionären måhända hälften av alla parkeringsförseelser kunna avgöras på ett tidigt stadium.

C. Ringa oaktsamhet i trafik

Gällande rätt m. m.

I lagen om straff för vissa trafikbrott stadgas i 1 § 1 mom.: Brister vägtrafikant 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* lämnar förarbetena till lagen viss ledning. 1944 års trafiksakkunniga hade i sitt den 15 maj 1948 avlämnade betänkande (SOU 1948: 34, s. 64, 280 ff) föreslagit, att straffbar (och alltså åtalbar) trafikovarsamhet skulle föreligga där man genom att åsidosätta någon i trafiksäkerhetens intresse meddelad föreskrift eller anorledes, av oaktsamhet åsamkat annan person skada eller skada å annans egendom, som icke är obetydlig, eller framkallat fara för sådan skada.

I propositionen till 1951 års riksdag, som ligger till grund för den nu gällande lagstiftningen, frånträdde departementschefen det förslag till det straffbara området avgränsning, som de sakkunniga förordnat. Efter att ha redogjort för då gällande föreskrifter och för de sakkunnigas förslag och motiveringen därför ävensom för vissa remissvar anförde departementschefen (prop. nr 30 s. 266 ff):

För ådömande av ansvar för trafikovarsamhet torde, såsom de sakkunniga föreslagit, principiellt böra förutsättas, att den felande åsidosatt de föreskrifter, vilka meddelats i trafiksäkerhetens intresse. Det allmänna varsamhetsstadgandet i 39 § vägtrafikförordningen kan sägas utgöra en sammanfattning av dessa föreskrifter. Det åligger sålunda vägtrafikanten att iakttaga den omsorg och aktsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna. Huruvida någon olycka verkligen inträffat eller varit nära att inträffa är i och för sig utan betydelse för bedömandet av

frågan om ovarsamhet. Så är t. ex. hos en bilist, som »ginar» en skymd högerkurva, oaktsamheten lika stor, vare sig annat fordon nalkas på andra sidan kurvan eller ej. Han har nämligen under alla omständigheter att räkna med möjligheten av annalkande fordon.

De sakkunniga ha, såsom förut nämnts, begränsat straffansvaret till de fall, då ovarsamheten medfört viss skada eller konkret fara. Det kan emellertid knappast anses tillfredsställande för rättskänslan, att en vägtrafikant, som uppenbart åsidosatt reglerna om varsamhet, skall kunna undgå straff endast därför att han haft den turen, att skada eller fara ej följt. Ur allmänpreventiv synpunkt är det vidare av största vikt, att det av trafiksäkerhetsintresset betingade varsamhetskravet erhåller nödigt eftertryck.

Med hänsyn till vad nu sagts är det enligt min mening erforderligt, att straffsanktionen för ovarsamhet utformas utan sådan begränsning, som av de sakkunniga föreslagits. Förslaget bör följaktligen jämkas. Man lärer därvid ha att välja mellan två olika utvägar. Den ena är att — såsom på sina håll ifrågasatts — direkt i vägtrafikförordningen straffbelägga överträdelse av de föreskrifter, vilka kunna anses vara av så grundläggande betydelse ur trafiksäkerhetssynpunkt, att åsidosättandet av desamma — med hänsyn till allmänpreventionen — bör vara kriminaliserat, även om i det särskilda fallet skada eller konkret fara icke uppkommit. Den andra utvägen är att i trafikbrottslagen upptaga en generell bestämmelse om straff för ovarsamhet, oavsett om skada eller konkret fara föreligger eller ej. Enligt min mening är den senare lösningen att föredraga. Behovet av straffsanktion lärer nämligen mera fullständigt täckas genom ett generellt stadgande i trafikbrottslagen om ansvar för ovarsamhet än genom särskilda straffbestämmelser till detaljföreskrifter i vägtrafikförordningen. Vidare torde genom ett sådant generellt stadgande erhållas större frihet att bedöma ansvarsfrågan i det särskilda fallet än genom kategoriska straffstadganden för åsidosättande av särskilda trafikregler. Slutligen synes denna lösning vara att föredraga även ur systematisk synpunkt. Såsom förut antytts kunna nämligen de detaljregler, vilka här komma i fråga, sägas utgöra allenast olika aspekter av det allmänna varsamhetsstadgandet i 39 § vägtrafikförordningen och med detta bilda ett regelkomplex, vars kriminalisering synes böra ske på enhetligt sätt.

Med anknytning till nyssnämnda stadgande synes följaktligen såsom förutsättning för straffbarhet principiellt böra upptagas, att vederbörande brustit i den omsorg och varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingats av omständigheterna. Emellertid torde detta ej böra gälla utan undantag. Hänsynen till allmänpreventionen förefaller nämligen knappast kräva kriminalisering även av en blott ringa grad av oaktsamhet.

Med tillämpning av det anförda har i departementets förslag uti första stycket av förevarande paragraf upptagits, att om vägtrafikant brustit i den omsorg och varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingats av omständigheterna, och oaktsamheten ej var ringa, för vårdslöshet i trafik skall dömas till dagsböter eller fängelse i högst sex månader.

I fråga om innebörden av begreppet ovarsamhet synes följande anmärkning vara på sin plats.

En vägtrafikant kan stundom ha del i uppkomsten av en trafikolycka, oaktat han gjort allt vad i hans förmåga stått för att undvika olycksfallet. I dylika fall har med hittillsvarande praxis ej sällan dömts till ansvar för ovarsamhet, även då situationen varit sådan, att för dess bemästrande skulle ha erfordrats en alldeles exceptionell kvicktänkthet och kallblodighet. Enligt min mening är det ej riktigt att ål stadgandet om ansvar för ovarsamhet i vägtrafik giva en så vidsträckt innebörd. Detta skulle nämligen innebära, att man i trafikmål skärpte de principiella krav, vilka ställas i andra

mål om ansvar för oaktsamhet. Man lär icke böra av en vägtrafikanter kräva mer, än att han innehar de kvalifikationer, som rimligen kunna förväntas hos en normalt skicklig trafikant inom den grupp, varom fråga är, och att han gör vad i hans förmåga står för att undvika olycksfall.

Propositionen antogs i förevarande del oförändrad av riksdagen.

Inför den nya trafiklagstiftningens ikraftträdande den 1 januari 1952 erinrade riksåklagaren i cirkulär den 28 november 1951 åklagarna om innehållet i trafikbrottslagen, varvid ämbetet bl. a. gjorde följande uttalande:

Ämbetet vill framhålla att det givetvis icke är möjligt att genom en sträng gränsdragning fixera det straffbara området av oaktsamheten och därifrån avskilja vad som kan bedömas såsom ringa oaktsamhet. Det må emellertid erinras — och detta innebär endast ett understrykande av de synpunkter som framgå ur departementschefens uttalande — att vid en trafikovarsamhet, som föranlett personskada eller egendomsskada, som ej är obetydlig, eller där fara framkallats för sådan skada, oaktsamheten kan vara ringa även om skadan till äventyrs är svårartad eller faran för skada i det särskilda fallet varit avsevärd. Å andra sidan kan oaktsamheten icke alltid betecknas som ringa, därför att i det aktuella fallet skada ej inträffat eller ens fara därför förelegat.

Genom 1953 års trafiksäkerhetsutredning har en undersökning verkställt rörande bl. a. antalet i trafikolyckor delaktiga motorfordonsförare och hur stor del av dessa som undgått åtal, när ovarsamheten bedömts som ringa. På grundval av resultatet av undersökningen, som avsett vissa städer och landsfiskalsdistrikt och som redovisats i en i utredningens betänkande »Trafiksäkerhet II» (SOU 1957: 18) intagen tabell, har utredningen gjort följande uttalande:

De uppgifter, som lämnats i förestående 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 önskvärdt 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 underlåter 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 förarna av »annan anledning», medan däremot i Solna distrikt 50 % av förarna undgingo åtal på förstnämnda grund och ingen av »annan anledning».

Motionen

I motionen refereras trafiksäkerhetsutredningens förevarande undersökning och framhålles att olikheterna i avskrivningsfrekvens mellan skilda åklagare torde vara större än som är motiverat av omdömesskiljaktigheter. Motionären anser att en utredning bör företagas för åstadkommande av stör-

re enhetlighet vid tillämpningen och förmenar, att en något vidare genomsnittlig avskrivning på grund av »ringa ovarsamhet» torde kunna genomföras.

D. Strafföreläggande

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 48 kap. 1 § rättegångsbalken äger åklagare, när allmänt åtal skall äga rum för brott, varå allenast böter kan följa — dock ej normerade böter — att, i stället för att väcka åtal, till godkännande förelägga den misstänkte det straff åklagaren anser brottet förskylla. Strafföreläggande må ej avse dagsböter utöver fyrtio. Är brottet förenat med egendoms förverkande eller annan sådan påföljd, skall även denna påföljd föreläggas den misstänkte till godkännande. Därest fråga är om flera brott, må föreläggande ej givas med mindre det sker gemensamt för alla brotten. Strafföreläggande må ej användas, om anledning förekommer, att målsägande finnes. Jämlikt 4 § gäller strafföreläggande, som godkänts av den misstänkte, som lagakraftvunnen dom.

Tillämpningsområdet för strafföreläggande erhöll sin nuvarande omfattning vid en år 1954 genomförd lagändring. Denna innebar en utvidgning i förhållande till tidigare tillämpningsområde, i det antalet dagsböter som må åläggas genom strafföreläggande höjdes från 20 till 40 samt tidigare gällande förbud mot användande av sådant föreläggande i fråga om misstänkta under 18 år borttogs.

Redan vid 1950 års riksdag, då nya rättegångsbalken varit i kraft blott två år, framfördes i motioner bl. a. förslag om utvidgning av tillämpningsområdet för strafföreläggande, vilket enligt rättegångsbalkens ursprungliga regler var snävare än enligt nu gällande lydelse. I motionerna framhölls att strafföreläggandeinstitutet icke kunde hindra att rena bagatellförseelser droges inför domstol, när strafföreläggande vore uteslutet så snart förutom böter jämväl urbota straff inginge i straffskalan, och detta även om uppenbarligen aldrig urbota straff ifrågakomme för den aktuella förseelsen.

I sitt yttrande över motionerna i förevarande del anförde första lagutskottet (utl. nr 23/1950):

Vissa skäl tala — — — för att utvidga institutets tillämpningsområde 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. Tydligt är att man vid en eventuell utvidgning på denna punkt måste gå fram med den största varsamhet. Utskottet vill i detta sammanhang understryka angelägenheten av att man vid det fortsatta lagstifningsarbetet på straffrättens område i görligaste mån söker utsöndra de rena bagatellförseelserna till särskilda brottstyper med allenast böter i strafflatituden.

Vid lagändringen år 1954 anförde utskottet (utl. nr 25/1954):

Det är naturligt att man vid sina strävanden att genom detaljreformer i processordningen förenkla och förbilliga rättegångsförfarandet upptagit till övervägande att utvidga användningen av institutet *strafföreläggande*. Genom en reform i denna riktning avlastas arbete från domstolarna och även i viss mån från åklagarna, då dessa slipper inställa sig inför rätta. När utskottet — — — vid 1950 års riksdag övervägde olika förslag till ändringar i rättegångsbalken, behandlade utskottet även denna fråga. Utskottet fann därvid särskilt böra övervägas, om icke institutets begränsning till personer, som uppnått aderton års ålder, skulle kunna slopas. Vidare ansåg utskottet vissa skäl tala för att utvidga institutets tillämpningsområde även till brott, där fängelse visserligen inginge i latituden men sällan eller aldrig ådömdes. Det framhölls dock i utlåtandet, att inom utskottet anförts betänkligheter mot en sådan lösning. — — —

I propositionen föreslås vidare, att strafföreläggande i framtiden skall få avse högst fyrtio dagsböter i stället för såsom för närvarande högst tjugu. Däremot tillbakavisas tanken att använda strafföreläggande även vid brott, varå kan följa fängelse. Vid övervägande av i dessa hänseenden lämpliga begränsningar av strafföreläggandelinstitutet bör man, såsom klagöres i propositionen, fasthålla att strafföreläggande ger mindre starka garantier än ett domstolsförfarande för ett objektivi riktigt avgörande, då processmaterialet icke framlägges vid ett kontradiktoriskt förfarande. Ehuru strafföreläggande utmärkt väl lämpar sig för användning vid förseelser av så enkel beskaffenhet, att bedömandet kan ske mera schematiskt, kan det därför innebära vissa risker att eftergiva kravet på domstolsprövning i mål, vars bedömande fordrar hänsynstagande till ett vidare faktumkomplex. Utskottet delar därför departementschefens uppfattning, att strafföreläggande endast bör användas vid egentliga ordningsförseelser, och detta ställningstagande synes föranleda, att strafföreläggande ej bör ifrågakomma vid brott, som kan medföra frihetsstraff. Däremot torde några betänkligheter ej behöva möta mot det i propositionen framlagda förslaget att höja gränsen för det antal dagsböter, som må åläggas i strafföreläggandets form. Den förebragta utredningen synes nämligen ge vid handen, att för vissa ordningsförseelser straffet regelmässigt ligger över tjugu dagsböter. Även för sådana förseelser bör strafföreläggande lämpligen kunna komma till användning, och en förskjutning av gränsen till fyrtio dagsböter bör ej möta betänkligheter.

Framställning om utredning

De jämlikt bemyndigande den 16 november 1956 tillkallade *sakkunniga för samordning av åtgärderna mot ungdomsbrottsligheten* har i skrivelse till chefen för justitiedepartementet den 27 februari 1958 hemställt om en utredning om vilka lagändringar som erfordras för att tillgodose önskemålet att strafföreläggande skall kunna användas vid trafikbrott. Beslut har ännu icke fattats rörande den fortsatta behandlingen av det sålunda aktualiserade spörsmålet.

Motionen

I motionen framföres i förevarande del förslag om att strafföreläggande skall kunna tillämpas även då fängelse ingår i straffskalan för det ifrågavarande brottet men det är uppenbart att i det konkreta fallet ej blir fråga om annan påföljd än högst 40 dagsböter. Motionären uttalar vidare den meningen att det ej synes föreligga anledning att begränsa institutets tillämp-

ningsområde med hänsyn till målsäganden. I de fall då målsäganden förklarar sig ej föra ersättningstalan bör enligt motionären hinder ej föreligga att meddela strafföreläggande.

Remissyttranden

Över den vid 1958 års A-riksdag väckta motionen II: 352 hade första lagutskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från *riksåklagarämbetet* och *1951 års rättegångskommitté*. Riksåklagarämbetet hade vid sitt yttrande fogat bl. a. av ämbetet inhämtade yttranden från statsåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Därjämte hade utskottet berett *Föreningen Sveriges häradshövdingar*, *Föreningen Sveriges stadsdomare*, *Föreningen Sveriges landsfogdar*, *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* och *Föreningen Sveriges landsfiskaler* tillfälle att avgiva yttrande över motionen.

I några av remissvaren har frågan om arbetsläget hos de rättsvårdande organen ägnats uppmärksamhet. Sålunda har *stadsdomarföreningen* erinrat om den på senare år alltmera ökade arbetsbördan för domstolar, åklagare och polisens brottsutredande organ och den därav föranledda betydande arbetsbalans, som på många håll föreligger. Denna utveckling har enligt föreningens uppfattning lett till en allmän försvagning av samhällets åtgärder mot den tilltagande brottsligheten. Föreningen anser därför att en upprustning av samhällets resurser mot brottsligheten är ofrånkomlig och att de av motionären föreslagna åtgärderna icke kan ersätta en dylik upprustning. *Häradshövdingeföreningen* framhåller, att det icke råder något tvivel om att läget sedan åtskilliga år tillbaka, i synnerhet i storstäderna, är sådant att energiska åtgärder är påkallade, om den grövre kriminaliteten skall kunna bemästras på ett någorlunda tillfredsställande sätt.

Motionens förstahandsyrkande avseende en allmän utredning om vad som kan göras för att få en bättre koncentration av rättsvärden på den mera samhällsfarliga kriminaliteten avstyrkes av flertalet av de remissinstanser, som tagit direkt ställning härtill. *Riksåklagarämbetet*, som ställer sig avvisande till en sådan utredning, anför:

I en rättsstat måste uppenbarligen tillses att begångna lagöverträdelser oberoende av svårhetsgraden bli va beivrade. Att — såsom motionären tydligen länkt sig — till ledning för de rättsvårdande organens verksamhet söka uppdelva brottsligheten i en mera samhällsfarlig och en mindre samhällsfarlig kategori måste därför anses principiellt oriktigt och ur skilda synpunkter olämpligt. Det torde för övrigt vara ogörligt att i praktiken genomföra en sådan reglering. Den mycket angelägna uppgiften att bekämpa den i egentlig mening samhällsfarliga kriminaliteten måste i första hand åvägbringas genom att ökade resurser ställas till rättsvårdens förfogande. Därest — såsom för närvarande är fallet framför allt i de största städerna — de rättsvårdande organens resurser äro otillräckliga härför, måste en upprustning ske, företrädesvis av kriminalpolisen men i sin mån även av åklagarmyndigheterna och domstolarna.

Däremot ansluter sig ämbetet till tanken, att rationaliseringar och förenklingar inom rättsvården, som kunna verkställas utan avkall på rättssäkerhetsgarantierna, indirekt kunna leda till att möjlighet skapas att med oförändrade personella resurser ägna större uppmärksamhet åt bekämpandet av den i egentlig mening samhällsfarliga kriminaliteten. Det är därför angeläget att uppmärksamheten ständigt är fäst på de möjligheter, som i detta avseende kunna föreligga.

Liknande tankegångar uttalas av *rättegångskommittén* och *landsfiskalsföreningen*. I dessa instansers yttranden kommer den uppfattningen till synes att, om brottsbekämpandet är ineffektivt och långsamt därför att organen har för liten personal, detta i första hand bör avhjälpas med ökade personella resurser. Kommittén uttalar också att det ville synas som om åtskilligt i detta hänseende borde på sina håll åtgöras. Kommittén tillägger dock att möjligheterna att rationalisera och effektivisera de rättsvårdande myndigheternas verksamhet självfallet också bör tillvaratagas, men en rationalisering får icke bli ett självändamål, som äventyrar rättssäkerheten eller respekten för vissa straffbud.

Häradshövdingeföreningen tillstyrker den begärda utredningen men anför att denna ståndpunkt icke får fattas såsom ett godtagande av en utveckling, som leder till att de rättsvårdande myndigheterna för att bättre kunna bekämpa de farligare lagöverträdarna måste lämna de mindre farliga utan övervakning. Enligt föreningens uppfattning föreligger ej ett sådant nödläge, att det ens för en kortare tid är befogat att frånfalla kravet på att de rättsvårdande myndigheterna skall vara så rustade, i fråga om personal och i andra hänseenden, att all slags brottslighet kan hållas under tillfredsställande kontroll. Även med denna uppfattning torde emellertid, anser föreningen, utrymme finnas för reformer i förenklande och arbetsbesparande syfte.

Stadsfiskalsföreningen anför:

Enligt föreningens uppfattning torde det i första hand böra åvila de särskilda polismyndigheterna, envar inom sitt jurisdiktionsområde, att med hänsyn till sina resurser tillse att dessa användas på effektivast möjliga sätt och inriktas på den vid varje särskild tidpunkt besvärligaste kriminaliteten. När det gäller kriminalpolisen, som mestadels sysslar med kriminalitet i egentlig mening, kan ifrågasättas, huruvida så icke redan sker. De fall, som i första hand bliva föremål för kriminalpolisens utredning, äro de, i vilka den misstänkte gripits på bar gärning och därefter processuell tvångsåtgärd i form av anhållande och häktning ifrågakommer. Även andra svåra brott, som av olika skäl kräva snabbt ingripande, torde behandlas med förtursrätt. Med nuvarande begränsade personella resurser leder antydda förfaringssätt givetvis till att andra ärenden, varav åtskilliga i och för sig ganska väsentliga, eftersättas. — — Med hänsyn till vad här framhållits synes fog för det antagandet föreligga, att kriminalpolisen redan nu inom ramen för sina starkt begränsade resurser i det väsentliga inriktat sin verksamhet på att bekämpa den mera allvarliga brottsligheten.

Rörande det i motionen upptagna andrahandsyrkandet om utredning angående vissa i motionen under särskilda rubriker framförda förslag har *stadsdomarföreningen* tillstyrkt att dessa

förslag blir föremål för närmare överbäganden. *Rättegångskommittén* ställer sig däremot avvisande till en dylik utredning under framhållande av att dessa frågor, i den mån de är av beskaffenhet att kunna generellt regleras, på senare tid varit och fortfarande är föremål för utredning i skilda sammanhang.

I fråga om motionärens förslag om utredning rörande utvidgning av polisens möjlighet att meddela rapporteftergift har några instanser erinrat om att detta spörsmål f. n. är under prövning hos Kungl. Maj:t. I sak framhåller *häradshövdingeföreningen*, att fog synes föreligga för motionärens åsikt att genom en vidgad rapporteftergift arbetskraft skulle kunna frigöras utan att någon egentlig risk uppstår för rättsvården. *Stadsfiskalsföreningen* yttrar som sin mening att rapporteftergift endast bör få ifrågakomma vid förseelser, för vilka straffskalan upptager allenast böter, och anser olämpligt att utvidga tillämpningsområdet att omfatta trafikovarsamhet, för vilket brott jämväl fängelse ingår i straffskalan. Enligt *landsfiskalsföreningens* åsikt saknas anledning att omarbeta de nuvarande anvisningarna för användningen av rapporteftergift, enär dessa är väl avvägda och icke ger anledning till kritik. Visserligen — säger föreningen — är anvisningarna allmänt hållna, men något annat är ej heller möjligt eller lämpligt.

Även förslaget om införande i vårt land av s. k. polisbötessystem har föranlett några instanser till erinran om att denna fråga f. n. är under utredning eller prövning. *Häradshövdingeföreningen* finner önskvärt att det snarast undersökes i vilken form ett dylikt system kan införas, något som skulle medföra en icke obetydlig arbetsbesparing för polis- och åklagarmyndigheter. Enligt föreningens åsikt bör anordningen självfallet begränsas till förseelser, för vilka endast vanliga penningböter kommer i fråga, och det bör genom administrativa föreskrifter sörjas för att böterna blir bestända till enhetliga belopp. *Stadsfiskalsföreningen* anser förslaget värt att närmare utredas men påpekar att ett dylikt system för den enskilde polismannen torde komma att medföra ytterligare arbetsmoment. Även *landsfiskalsföreningen* har en positiv inställning till utredning av förevarande fråga.

Vad beträffar frågan vad som kan åtgöras för att åstadkomma större enhetlighet vid tillämpningen av rekvisitet ringa oaktsamhet i 1 § trafikbrottslagen har *riksåklagarämbetet* påtalat, att de i motionen åberopade statistiska uppgifterna rörande avskrivningsfrekvensen i fråga om trafikmål icke är helt rättvisande, och ämbetet hänför sig härvidlag till ett av statsåklagaren i Göteborg i yttrande gjort uttalande av följande innehåll:

Enligt vad jag erfarit, lära i Eskilstuna och Hälsingborg vederbörande polismän för åklagaren föredraga åtskilliga trafikolyckor för att erhålla besked, om förundersökning skall ske. Finnes sådan ej erforderlig, inräknas fallen icke i statistiken. Samma beräkningsgrunder torde icke tillämpas i de städer, där avskrivningsprocenten redovisats betydligt högre.

Härefter uttalar ämbetet, att även med beaktande av eventuella felkällor i det statistiska materialet måste dock därav framgå att en påtaglig ojämnhet förekommer i fråga om åtalsprövningen olika åklagarmyndigheter emel-

lan. Dock anmärker ämbetet, att det kan tänkas att den ojämnhet vid åtalsbedömningen som föreligger blir i viss mån utjämnad genom domstolens bedömning av de mål, som underställes densamma. Det är nämligen enligt ämbetets mening möjligt, att i de distrikt, där endast en relativt liten del av de i trafikolyckor delaktiga förarna blir åtalade, sakkällningsprocenten är högre än i distrikt, där större delen av de delaktiga förarna blir åtalade. Det skulle därför kunna tänkas, att om antalet sakkällda förare sattes i relation till antalet delaktiga förare, så skulle skillnaderna mellan de olika distrikten visa sig bli i någon mån utjämnade. Ämbetet anför därefter ytterligare:

Emellertid är det under alla omständigheter klart, att den ojämna åtalsprövningen icke är tillfredsställande och att densamma i och för sig motiverar en undersökning av möjligheterna att åvägbringa en mera enhetlig praxis. Svårigheterna att meddela riktlinjer, som skulle möjliggöra en enhetlig praxis i hithörande frågor, äro dock så stora att riksåklagarämbetet för sin del vill ifrågasätta, huruvida det över huvud taget skall visa sig möjligt att åstadkomma sådana riktlinjer för åklagarna. De faktorer, som samverka till en trafikolycka, äro nämligen så mångahanda och så skiftande, att det torde vara en mycket vanskelig uppgift att åstadkomma täckande typfall. Och om sådana fall skulle kunna angivas, uppstår måhända å andra sidan risk för att reglerna komma att tillämpas alltför schematiskt. På grund härav ställer sig ämbetet tveksamt till frågan, huruvida något står att vinna genom en utredning av spörsmålet. Ämbetet vill för övrigt i detta sammanhang erinra om att enligt vad ämbetet kunnat konstatera domstolarnas bedömning av ansvarsfrågorna vid trafikolyckor är mycket oenhetlig.

I anledning av uttalandet i motionen att en något vidare genomsnittlig avskrivning av fall av ringa ovarsamhet borde kunna genomföras har riksåklagarämbetet ifrågasatt, om icke en ökad avskrivning rent faktiskt skulle komma att motverka de kraftigare ingripanden mot olämpliga förare, som bl. a. åsyftades med de vid 1958 års A-riksdag behandlade ändringarna i trafiklagstiftningen. Ämbetet anser det nämligen ligga i sakens natur, att länsstyrelserna blir mindre benägna att ingripa mot förare, om de icke kön stödja sig på fällande dom eller godkänt strafföreläggande, i den mån detta institut efter en eventuell lagändring kan få användas vid trafikbrott.

Häradshövdingeföreningen håller för sannolikt att det är möjligt att genom utredning komma fram till en enhetligare tillämpning av åtalsprövningen i trafikmål och anser det icke uteslutet att det därigenom skulle bli möjligt att i någon större utsträckning än nu sker undvika åtal i lindriga ovarsamhetsfall.

Stadsfiskalsföreningen säger sig icke kunna tillstyrka motionen i denna del. Att genom direkta anvisningar föreskriva vad som rymmes under begreppet ringa oaksamhet anser föreningen svårt för att inte säga omöjligt med hänsyn till den mångfald variationer, som kan förekomma. Enligt föreningens mening torde problemet i stället kunna bemästras på annat sätt, t. ex. genom överläggningar på allmänna och lokala åklagarmöten.

Avstyrkande i denna del är även *landsfogdeföreningen* och *landsfiskalsföreningen*. Den förstnämnda föreningen förklarar sig vara av den uppfattningen att tillräckliga anvisningar redan finns genom riksåklagarämbetets

cirkulär och att det icke är möjligt att härutöver ge generella anvisningar. Enligt föreningens uppfattning bör nämligen varje trafikolycka bedömas individuellt. *Landsfiskalsföreningen* anser icke heller möjligt eller lämpligt att ge mera detaljerade anvisningar med hänsyn till de mycket skiftande situationer det här gäller att bedöma.

Rörande den i motionen föreslagna åtgärden att utvidga tillämpningsområdet för institutet strafföreläggande anmärker *riksåklagarämbetet* att de i motionen anförda synpunkterna i huvudsak ansluter sig till vad ämbetet tidigare i olika sammanhang föreslagit. Ämbetet erinrar om att ämbetet i utlåtande år 1953 över ett av 1951 års rättegångskommitté avgivet förslag om utvidgning av strafföreläggandets tillämpningsområde uttalat sig för att strafföreläggande skulle få användas — förutom vid bötesbrott — i fråga om förseelser, för vilka högst sex månaders fängelse ingick i straffskalan men där domstolarna regelmässigt utdömer bötesstraff, såvida målsäganden på ett sätt som ej rimligen kan ge anledning till komplikationer förklarar sig ej skola föra ersättningstalan. Under erinran om den av de sakkunniga för samordning av åtgärderna mot ungdomsbrottsligheten nyligen gjorda framställningen i ämnet har ämbetet ansett sig kunna utgå från att en utredning i frågan nu kommer till stånd.

Förevarande förslag avstyrkes av *rättegångskommittén* och *häradsövdingeföreningen*. Dessa remissinstanser erinrar om att tillämpningsområdet för strafföreläggande nyligen utvidgats och de anser tillräckliga skäl icke föreligga att ånyo ompröva denna fråga. Föreningen uttalar därjämte betänkligheter mot att alltför mycket vidga åklagarnas dömande verksamhet. Tillstyrkande är däremot *stadsfiskalsföreningen* och *landsfiskalsföreningen*, vilka instämmer i de synpunkter motionären anför. *Landsfogdeföreningen* anser att strafföreläggande bör kunna få användas även i fall där målsägande finnes men där det av en eller annan anledning är uppenbart att målsäganden icke skall föra talan. Då frågan om en vidgad användning av strafföreläggande enligt föreningens mening redan torde vara utredd anser föreningen en lagändring efter nyss antydda linjer möjlig att genomföra utan ny utredning.

Utskottet

Det är ett i olika sammanhang ofta påtalat förhållande att samhällets rättsvårdande organ under efterkrigstiden ställts inför alltmer ökade arbetsuppgifter och att svårigheter uppkommit att bemästra situationen. Ett flertal faktorer synes ha samverkat vid uppkomsten av det i vissa hänseenden oroväckande läget. Vid sidan av den ökade allvarligare brottsligheten, som genom sin utveckling icke blott i kvantitativt utan även i kvalitativt hänseende kommit att kräva allt större arbetsinsatser av såväl polis som åklagare och domstolar, har motorismens hastiga expansion och därmed följande

övervakningsuppgifter och utredningar av trafikolycksfall medfört en svår belastning på de rättsvärdande organen. Härtill kommer att åtminstone tidvis och på sina håll svårigheter förelegat och alltjämt föreligger att erhålla de personella förstärkningar, som den ökade arbetsbelastningen fordrar. I viss utsträckning har ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser kunnat ske genom rationaliseringar och förenklingar; uppenbart är emellertid att en sådan utväg är möjlig endast i begränsad omfattning, om avkall ej skall göras på de anspråk, som hittills ställts på rättsvårdens kvalitet. Utskottet anser det givetvis angeläget att alla tänkbara möjligheter till rationaliseringar prövas men vill understryka vikten av att vid strävandena att komma till rätta med nuvarande svårigheter den för en rättsstat grundläggande rättssäkerheten icke äventyras.

I motionen förordas att rättsvärden i nuvarande ansträngda läge koncentreras på den mera samhällsfarliga kriminaliteten och föreslås att en utredning verkställes i detta syfte. Rimligtvis måste en sådan koncentration innebära att områden, där överträdelser av gällande föreskrifter skulle kunna bedömas som mindre »samhällsfarliga» bleve konsekvent eftersatta från rättsvårdssynpunkt. Mot en sådan tanke måste rent principiellt allvarliga invändningar resas. Även om naturligtvis vissa förfaranden straffsanktionerats för att skydda intressen av en högre valör, medan andra kriminaliseringar skett för att tillgodose mindre centrala intressen, måste det dock förutsättas att vägande skäl förelegat för varje kriminalisering. Ett förfarande som i det enskilda fallet ter sig som en obetydlig förseelse kan ofta vara av den art att det, om det praktiseras av många, skapar väsentliga olägenheter. Att i mera betydande utsträckning underlåta att beivra vissa överträdelser skulle vidare uppenbarligen lätt kunna medföra, att den uppfattningen vunne insteg att de ifrågasvarande stadgandena opåtalat kunde negligeras med en så småningom skeende uppluckring av respekten för givna föreskrifter såsom följd. Vådorna härav tarvar ingen närmare belysning. En så stor ökning av antalet fall av underlåten beivran av förseelser, att man kunde tala om en koncentration av rättsvärden på den allvarligare brottsligheten, torde med hänsyn till det sagda icke vara möjlig.

Även från andra synpunkter av allmän karaktär torde det kunna starkt ifrågasättas, om det beträngda läget inom rättsvärden hör mötas med en koncentration till ett visst område av tillgängliga resurser. En sådan lösning skulle nämligen kunna innebära att de mest iögonenfallande bristerna tillfälligt doldes och att överblicken och därmed kontrollen över läget omärkligt försvårades, ja, kanske rent av omöjliggjordes, för de ansvariga myndigheterna. Rättsvärden i stort torde under alla omständigheter vara mest betjänt av att föreliggande brister får komma till synes; endast om så är fallet föreligger förutsättningar för att ändamålsenliga motåtgärder kan sättas in i tid.

Av det sagda framgår att utskottet icke kan biträda motionärens förslag om en allmän utredning i syfte att åvägabringa en koncentration av rättsvärden på den mera samhällsfarliga kriminaliteten. Denna utskottets inställ-

ning utesluter emellertid icke att utskottet kan finna vissa av de i motionen särskilt framförda uppslagen värda beaktande.

Det är självfallet i nuvarande bekymmersamma situation i särskild grad angeläget att omsorgsfull prövning sker av olika vägar att genom sådana reformer, vilka kan genomföras utan avkall på rättssäkerhetskravet, söka åstadkomma önskvärd effektivisering av rättsvården. Emellertid bör det framhållas att — enligt vad utskottet nu kan bedöma — tänkbara reformåtgärder av den mera begränsade omfattning som här kan ifrågakomma icke skulle medföra särskilt betydande resultat vad gäller bekämpandet av den omfattande kriminaliteten. Det vill i stället synas som om effektiva åtgärder i detta syfte nödvändigt måste i första hand inriktas efter andra linjer. Härvid träder, såsom också antytts av flera remissinstanser, önskemålet om en upprustning av de rättsvårdande organens resurser i förgrunden. Behovet av en dylik upprustning framför allt vad gäller polisens resurser synes i särskild grad vara framträdande i de stora städerna. Det ankommer icke på utskottet att i förevarande ärende ingå i bedömning av härmed förknippade spörsmål, av vilka för övrigt flera f. n. är föremål för utredning, men utskottet kan med tanke på dagens läge icke underlåta att understryka att snabba och ingripande åtgärder är av nöden.

Utskottet skall härefter till närmare granskning upptaga de i motionen under särskilda rubriker angivna förslagen till åtgärder.

Ett begränsat avsteg från den i svensk rätt antagna principen att alla som gör sig skyldiga till lagöverträdelse skall utan åtskillnad befordras till laga påföljd har kommit till uttryck genom den polisman enligt 8 § allmänna polisinstruktionen tillagda befogenheten att meddela s. k. *rapporteftergift*. Denna befogenhet innebär att polisman kan, om förseelse är obetydlig och klart ursäktlig, underlåta rapportering därav och låta saken bero vid ett påpekande eller en erinran till den felande. I de år 1948 av chefen för inrikesdepartementet utfärdade anvisningarna till den allmänna polisinstruktionen har närmare utvecklats och exemplifierats vad som bör förstås med obetydliga och klart ursäktliga förseelser. Bl. a. har däri anförts att med obetydliga förseelser avses endast sådana överträdelser av gällande författningar rörande allmän ordning och säkerhet, på vilka ej kan följa svårare straff än böter, d. v. s. ordnings- eller polisförseelser.

Motionären anser det böra undersökas huruvida möjlighet finnes att omarbete anvisningarna, och det synes vara motionärens mening att rapporteftergift borde få en vidare användning än de nuvarande anvisningarna medger. Vid en omarbetning skulle enligt vad som framhålles i motionen särskilt uppmärksammas de mindre trafikförseelserna, däribland även sådana som föranlett kollisioner. Därest en jämn bearbetning av parkeringsförseelserna icke kunde upprätthållas, borde — framhåller motionären — parkeringsövervakningen koncentreras på »farliga parkeringar» och efter sättas i fråga i om de s. k. tidsparkeringarna.

Enligt utskottets mening skulle någon större minskning av arbetsbelast-

ningen hos polis och åklagare ej kunna åstadkommas på den sålunda föreslagna vägen med mindre en betydande utvidgning av rapporteftergiftens användningsområde genomföres. Med hänsyn till de principiella invändningar, som — enligt vad utskottet ovan i den allmänna motiveringen anført — kan resas mot ett betydande eftersättande av kravet på beivran av lagöverträdelser, torde emellertid en mera omfattande sådan utvidgning icke kunna ifrågakomma. Det måste sålunda anses uteslutet att generellt öppna möjlighet till rapporteftergift för förseelser, beträffande vilka straffskalan upptager jämväl frihetsstraff. Detta innebär att den stora mängden trafikbrott, innefattande oaktsamhet i trafik, icke faller inom rapporteftergiftens tillämpningsområde. På samma sätt förhåller det sig i åtskilliga andra fall, i vilka kriminaliseringen skett sålunda att under en och samma straffskala, vari jämväl fängelse ingår, rymmes såväl förseelser av förhållandevis lindrigt slag som brott av mera allvarlig karaktär. Skulle i anslutning till önskemålet om ökad möjlighet till användning av institutet straffföreläggande en omreglering ske av vissa straffskalor för trafikbrott — en fråga vartill utskottet nedan skall återkomma i samband med behandlingen av detta institut — kan naturligtvis en begränsad användning av rapporteftergift tänkas komma i fråga beträffande vissa lindriga fall av trafikoaktsamhet. Reglerna om rapporteftergift bör vidare vara generella, och från denna synpunkt torde det vara uteslutet att med avseende å någon eller några utvalda brottsgrupper, t. ex. de i motionen angivna parkeringsförseelserna, skapa särskilda normer som medger en vidsträcktare rapporteftergift än vad eljest gällande ordning föreskriver. Vad särskilt angår trafikförseelserna måste därjämte beaktas, att trafikens på senare år alltmera ökade ansvällning från allmänpreventiv synpunkt sett snarast understryker angelägenheten av att trafikbestämmelserna strikt upprätthålles i tillämpningen.

Från dessa utgångspunkter har utskottet svårt att se att ändringar i reglerna om rapporteftergift skulle kunna medföra någon avsevärd vinning för tillgodoseende av motionens allmänna syfte. Detta utesluter naturligtvis icke att en översyn av anvisningarna kan vara befogad i syfte att något vidga rapporteftergiftens tillämpningsområde och för att anpassa anvisningarna efter nyare lagstiftning, exempelvis på trafiklagstiftningens område. Enligt vad utskottet inhämtat är emellertid frågan om vidgad rätt för polisman att meddela rapporteftergift samt frågan om befogenhet för polisbefäl att meddela avskrivningsbeslut i fall, där förseelse rapporterats av underordnad polisman, f. n. under övervägande inom inrikesdepartementet. Det synes under sådana förhållanden icke påkallat att något initiativ från riksdagens sida tages i denna fråga.

I motionen beröres också spörsmålet om införande i vårt land av ett *polisbötessystem*, d. v. s. beivran av förseelser genom omedelbart åläggande av böter genom polisman eller polismyndighet. Ett sådant system har i något skiftande former införts i vissa främmande länder, vanligtvis kombinerat med standardiserade böter, och användningen tager företrädesvis sikte på

mindre förseelser av motortrafikanter. Från arbetsekonomisk synpunkt synes betydande fördelar vara förknippade med ett dylikt system, i det att härigenom skulle kunna inbesparas åtskilligt arbete för polis- och åklagarmyndigheterna. Från flera håll har också uttalats önskemål om en undersökning huruvida detta system skulle kunna införas i vårt land. Även utskottet anser skäl föreligga att närmare utreda denna fråga. Härvid finge undersökas huruvida systemet i någon form kan inpassas i vår rättsordning och komma till användning antingen vid smärre förseelser i allmänhet eller beträffande någon eller några grupper av förseelser, för vilka det samma kan anses särskilt lämpligt, såsom t. ex. de i motionen omnämnda, i mycket stort antal förekommande parkeringsförseelserna. Redan institutets användning enbart å sistnämnda slag av förseelser skulle tydligen innebära en väsentlig lättnad.

Såsom framgår av den redogörelse, som förut upptagits i detta utlåtande, har polisverksamhetsutredningen utfört viss förberedande utredning av förevarande spørsmål och i en till chefen för inrikesdepartementet överlämnad promemoria uttalat, att frågan enligt utredningens mening vore av den vikt att den syntes böra närmare övervägas. Enligt vad utskottet inhämtat har denna promemoria därefter överlämnats till chefen för justitiedepartementet, och inom detta överväges f. n. huru ärendet i fortsättningen skall handläggas. Då alltså frågan är under övervägande hos Kungl. Maj:t, anser utskottet icke erforderligt att riksdagen nu gör någon framställning i ämnet.

Även frågan om utvidgning av tillämpningsområdet för institutet *straffföreläggande* har upptagits av motionären. Enligt gällande bestämmelser kan straffföreläggande komma till användning endast då fråga är om brott, varå allenast böter kan följa, dock ej normerade böter. Vidare gäller att straffföreläggande ej må användas, om anledning förekommer att målsägande finnes. Motionärens förslag innebär att straffföreläggande skulle få användas även vid brott, för vilka straffskalan upptager fängelse, om det i det konkreta fallet är uppenbart att påföljden bör stanna vid det högsta antal dagsböter, som må föreläggas i straffföreläggande, eller fyrtio dagsböter. Därjämte föreslås i motionen utvidgning av tillämpningsområdet till sådana fall, där målsägande finnes, såvitt denne förklarar sig icke föra ersättningstalan.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen har första lagutskottet vid ett par tidigare tillfällen i lagstiftningssammanhang haft anledning överväga omfånget av straffföreläggandestitutets tillämpningsområde. Utskottet har därvid, ehuru utskottet ansett vissa skäl tala för en utvidgning av tillämpningsområdet till brott, där fängelse visserligen ingår i straffskalan men sällan eller aldrig ådömes, senast år 1954 stannat för den uppfattningen att straffföreläggande endast bör användas vid egentliga ordningsförseelser och funnit detta ställningstagande föranleda att institutet ej bör ifrågakomma vid brott, som kan medföra frihetsstraff. Visserligen har intet förekommit som tyder på att erfarenheterna från tillämpningen av straffföreläggande hittills varit annat än goda, men utskottet anser icke enbart på grund härav skäl föreligga att på denna punkt frångå sitt tidigare ställningstagande.

En ökad användning av institutet synes i stället, i den mån den är påkallad, vara möjlig att genomföra på andra vägar. Utskottet har tidigare varit inne på tanken att man i detta syfte vid lagstiftningsarbetet på straffrättens område skulle i görligaste mån söka utsöndra de rena bagatellförseelserna till särskilda brottstyper med allenast böter i straffskalan. I motionen har denna tanke ånyo upptagits, och motionären finner särskilt angeläget att en reform efter här skisserade linjer överväges beträffande trafikbrotten. För denna brottsgrupp, vilken utgör den ojämförligt största bland de brott, som i allmänhet medför allenast böter, har förevarande spørsmål helt nyligen aktualiserats genom en framställning till chefen för justitiedepartementet från de sakkunniga för samordning av åtgärderna mot ungdomsbrottsligheten. I denna framställning har nämligen hemställts om en utredning om vilka lagändringar som erfordras för att tillgodose önskemålet att strafföreläggande skall kunna användas vid trafikbrott. Enligt vad utskottet inhämtat överväges f. n. inom departementet frågan om ärendets fortsatta behandling. Vid kommande undersökning av detta spørsmål torde det även bli nödvändigt att uppmärksamma den i motionen väckta frågan om strafföreläggandeinstitutets utvidgning till att avse även brott, där målsägande finnes. Motionens syfte synes sålunda härigenom komma att bli i avsevärd mån tillgodosett. En mera vittomfattande undersökning, avseende åtskilliga andra brottsgrupper, kan i nuvarande läge icke anses påkallad eller lämplig. Därest den nu antydda vägen visar sig framkomlig och ändamålsenlig är det emellertid enligt utskottets mening önskvärt att efter hand genom denna metod ytterligare vidga området för strafföreläggandeinstitutet. På grund av det anförda finner utskottet icke skäl föreslå riksdagen att hos Kungl. Maj:t begära utredning av förevarande spørsmål.

I fråga om *ringa oaktsamhet i trafik* framhålles i motionen med stöd av en utav trafiksäkerhetsutredningen företagen undersökning att en högst skiftande praxis utbildat sig bland åklagarna i fråga om avskrivning av trafikmål på grund av att oaktsamheten bedömes såsom ringa och sålunda fallande utom det straffbara området. Motionären förmenar att genomsnittligt sett en något större frekvens av avskrivningar av trafikmål på förevarande grund torde kunna genomföras och förordar en utredning i syfte att åstadkomma en mera enhetlig praxis härvidlag.

Det torde icke kunna bestridas, att varken själva lagen eller dess förarbeten ger någon bestämd ledning för bedömandet av vilka fall av trafikovarsamhet som är att anse som ringa och därför ej straffbara. Detta sammanhänger givetvis med att omständigheterna i de enskilda fallen är så växlande att varje lagregel i ämnet med nödvändighet måste givas en synnerligen allmän avfattning. Konkreta beskrivningar av vad som skall anses utgöra ringa ovarsamhet skulle, även om de berörde ett mycket stort antal situationer, likväl endast träffa ett begränsat område av ringa trafikovarsamhet. Å andra sidan skulle sådana beskrivningar uppenbarligen lätt leda till att varje fall, på vilket beskrivningen passade in, komme att betraktas som ringa, ehuru i det enskilda fallet någon tillkommande, i lagen icke förut-

sedd omständighet borde utesluta ett sådant bedömande. Lagtillämpningen skulle sålunda lätt tendera att bli schablonmässig. Härvid skulle visserligen praxis bli mera enhetlig, men rättskipningen skulle i materiellt hänseende otvivelaktigt förlora härpå. Med hänsyn till det sagda finner utskottet det icke antagligt att en utredning i syfte att åvägabringa en fastare reglering av fallen av ringa trafikovarsamhet skulle kunna leda till några positiva resultat. En utredning kan icke heller anses påkallad med hänsyn till den ledning för åklagarna, som domstolspraxis i viss utsträckning lämnar och framdeles kommer att lämna.

De av trafiksäkerhetsutredningens undersökning belysta skillnaderna i praxis på förevarande område synes emellertid — även om siffermaterialet vid en närmare analys skulle befinnas icke vara helt rättvisande — vara så stora, att det torde vara påkallat att åtgärder överväges för åstadkommande av en mera enhetlig bedömning. En nära till hands liggande möjlighet att nå ett sådant resultat synes vara att åklagarna genom centralt — exempelvis genom riksåklagarämbetet — insamlad statistik över ifrågavarande avskrivningar fortlöpande finge överblick över avskrivningsfrekvensen hos samtliga åklagare. Genom jämförelse mellan den genomsnittliga avskrivningsfrekvensen och sin egen praxis kunde därvid varje åklagare få en viss uppfattning om huruvida hans tillämpning av lagstadgandet vore restriktiv eller motsatsen. Det torde kunna förutsättas att en åklagare som härvid funne sin praxis påtagligt avvika från genomsnittet komme att jämka sin tillämpning till bättre överensstämmelse med tillämpningen i stort. I varje fall skulle de mest iögonenfallande skillnaderna i praxis härigenom kunna undvikas. I samma riktning skulle, såsom stadsfiskalsföreningen i sitt remissyttrande påpekat, överläggningar i frågan mellan åklagarna vid allmänna och lokala åklagarmöten komma att verka. En annan sak är att en på angivet sätt uppnådd mera enhetlig praxis måhända icke skulle komma att innebära en på det hela taget större avskrivningsfrekvens än den nuvarande; det kan lika väl tänkas att praxis stabiliserar sig på en lägre nivå. I så måtto faller spørsmålet utanför ramen för förevarande motion, vars grundläggande tanke är att *minska* de rättsvårdande organens belastning med ärenden, som icke härrör från »den mera samhällsfarliga kriminaliteten». På anförda skäl och då den av utskottet antydda utvägen för åstadkommande av en enhetligare praxis i varje fall icke torde tarva någon särskild utredning finner sig utskottet icke kunna tillstyrka bifall till motionärens förslag härutinnan.

Av det anförda framgår att utskottet icke kan biträda motionärens begäran om utredning. Till en del har detta, såsom framgått, sin grund i att utskottet ansett betänkligheter möta mot den principiella inriktningen av de framförda förslagen. I övriga delar har motionens utredningskrav, churu utskottet härutinnan i vissa hänseenden funnit motionen innehålla beaktansvärda uppslag till effektiviseringar inom rättsvården, icke rönt bifall av anledning antingen att berörda spørsmål f. n. är under prövning på ansvarigt

håll eller ock att motionärens syfte ansetts kunna tillgodoses på annan väg än den motionären tänkt sig.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motion, II: B 189, icke måtte föranleda
någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 juli 1958

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Branting*, Per Olofsson, Lodenius, fru Gärde Widemar, herrar Nyström, Erik Svedberg, Arvidson och Alexander-son; samt

från a n d r a kammaren: herr Rylander, fru Johansson, herr Onsjö, fru Boman, herr Jacobsson i Sala, fröken Bergegren, herr Andersson i Storfors och fru Lidman-Frostenson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.