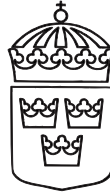


Kommittédirektiv



Användningen av straffrätt

**Dir.
2011:31**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2011.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området. Ställningstagandena ska ske med utgångspunkt i att

- det är avgörande för straffsystemets trovärdighet och effektivitet att det har förankring hos medborgarna och att rättsväsendets resurser används på ett ändamålsenligt sätt,
- det kriminaliserade området träffar sådana beteenden som framstår som straffvärda,
- kriminaliseringen av vissa gärningar är djupt förankrad och utgör kärnan av det område som måste vara kriminaliserat,
- vissa typer av oönskade beteenden kan mötas mer effektivt genom andra former av sanktioner eller åtgärder än straff, och
- det i vissa fall följer av EU-rätten eller internationella åtaganden att ett visst beteende måste vara kriminaliserat.

Utredaren ska

- kartlägga det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalkens ikraftträdande samt områdets nuvarande omfattning och struktur,
- analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad,
- analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås samt peka ut sådana områden och metoder, och

- kartlägga på vilka områden det finns s.k. blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och lämna förslag på en lösning.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

Bakgrund

Kriminalisering innebär att ett visst beteende beläggs med straff. Bakom kriminaliseringen ligger ett politiskt ställningstagande att beteendet är så förkastligt att det bör vara straffsanktionerat och att det är rimligt att rättsväsendets resurser används för att bekämpa det. Syftet med kriminalisering är att människor i allmänhet ska avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet. Straffet är repressivt men verkställigheten kan innebära kontroll och påverkan för att förebygga återfall i brott. Straffet kan också fungera som upprättelse för brottsoffret, särskilt vid allvarligare brott mot person. Det kan också innebära att den dömda under en tid förhindras att begå nya brott.

Den centrala straffrättsliga lagstiftningen finns i brottsbalken, som trädde i kraft 1965. Vid sidan av brottsbalken finns en stor mängd specialstraffrättsliga bestämmelser. Varje år hantarer rättsväsendet ett stort antal ärenden om brott. Ärendetillströmningen har under de senaste åren varit hög och förväntas fortsätta att öka. Allt högre krav ställs på myndigheternas kapacitet att effektivt kunna hantera tillströmningen av ärendena. Åtgärder för att möta dessa krav vidtas fortlöpande. Bland de åtgärder som för närvarande övervägs eller vidtas kan nämnas en förbättrad brottsutredningsverksamhet och mer ändamålsenliga rättegångsregler, t.ex. en effektiv handläggning av mängdbrott, ändrade regler om förundersökningsbegränsning och ansvarsfördelningen mellan åklagare och domstol.

Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området. Uppdraget omfattar de frågor som beskrivs nedan.

Kartläggning av det straffsanktionerade området

Det straffsanktionerade området har förändrats i takt med samhällsutvecklingen. En allmän uppfattning är att det har vuxit under en längre tid. Allt fler beteenden på olika områden i samhället har straffbelagts. Straffbestämmelser som direkt träffar specifika företeelser som annars omfattas av mer generella straffbestämmelser har införts. Strafflagstiftningen till skydd för den personliga integriteten har förtätats. Kriminaliseringen av för- och efterstadier till brott har ökat. Samarbetet inom EU, men även inom FN och andra internationella organisationer, har medfört nykriminaliseringar, inte minst inom specialstraffrätten. Av kriminalstatistiken framgår att mer än hälften av dagens lagföringar avser brott mot specialstraffrättslig lagstiftning. Denna utveckling ställer allt högre krav på rättsväsendet och på myndigheternas användning av sina resurser.

Samtidigt har vid olika tillfällen vissa beteenden avkriminaliserats och i stället sanktionerats på annat sätt, föranlett annan typ av lagstiftning eller lämnats oreglerade. Dessa ändringar har också medfört konsekvenser för rättsväsendets resursanvändning.

Vilka skäl som funnits för ny- och avkriminaliseringarna och vilka konsekvenser dessa förväntats medföra för rättsväsendet har beskrivits mer eller mindre utförligt i varje enskilt lagstiftningsärende. Någon samlad bild av hur det straffsanktionerade området har utvecklats och av hur utvecklingen har påverkat rättsväsendets resursanvändning finns inte.

Utredaren ska kartlägga det straffsanktionerade områdets utveckling sedan brottsbalkens ikraftträdande samt områdets nuvarande omfattning och struktur. Utredaren ska samtidigt peka ut vilka ny- och avkriminaliseringar som han eller hon bedömer ha varit mer väsentliga och övergripande beskriva de konsekvenser som dessa har fått för rättsväsendets resursanvändning och hur resurserna i dag tas i anspråk för olika brottstyper.

Kriterier för kriminalisering

Kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Ett

skäl till detta är att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Ett annat skäl är att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott.

Vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad behandlades av Åklagarutredningen under 1990-talets första hälft (SOU 1992:61). Enligt utredningen borde följande kriterier vara uppfyllda.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Såväl regeringen som riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40). Frågan om kriterier för kriminalisering har även behandlats i andra sammanhang, bl.a. inom EU under det svenska ordförandeskapet hösten 2009 då rådet antog slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området (dok. 16542/3/09).

Utredaren ska på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad, inklusive kriminalisering av förstadier till brott, såsom försök, förberedelse och stämpling. Analysen ska ske mot bakgrund av kartläggningen av det straffsanktionerade området och frågans behandling i andra sammanhang. Som utgångspunkter ska gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när den metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet.

Ett trovärdigare och effektivare straffsystem

Samhällsutvecklingen medför att synen på olika beteenden förändras över tid och att vissa beteenden framstår som mer förkastliga än tidigare. Utvecklingen medför också att brottslighetens former och struktur förändras och att nya beteenden uppkommer som uppfattas som straffvärda. Samarbetet inom EU och internationella organisationer bidrar till denna utveckling och dessa förändringar. Förändringarna skapar behov av nykriminaliseringar för att motverka de oönskade beteendena. De ställer också nya krav på rättsväsendets resursanvändning.

Utvecklingen medför samtidigt att synen på vissa redan straffbelagda beteenden förändras så att dessa inte längre uppfattas som straffvärda eller lika straffvärda som tidigare. Den ändrade synen kan också innebära att beteendena anses kunna motverkas mer effektivt på annat sätt än genom kriminalisering och rättsväsendets ingripanden. Dessa förändringar innebär ett minskat behov av att behålla sådana beteenden sanktionerade genom straff och kan frigöra resurser inom rättsväsendet.

Avgörande för straffsystemets trovärdighet och effektivitet är att systemet har förankring hos medborgarna och att rättsväsendets myndigheter har tillräckliga resurser och använder dessa på ett ändamålsenligt sätt. Det kriminaliserade området måste avse sådana beteenden som framstår som straffvärda och brotten måste bekämpas effektivt.

Beträffande vissa brott, exempelvis våldsbrott och stöld, är kriminaliseringen djupt förankrad i samhället. Även viss kriminalisering som avser att skydda särskilda grupper är betydelsefull. Sådana gärningar utgör kärnan av det område som måste vara kriminaliserat och är vanligen straffbelagda i brottsbalken. Därutöver finns straffbestämmelser i en mängd olika författningar.

En risk med att straffbelägga vad som uppfattas som bagatellartade gärningar är att straffhotet inte får den tyngd det är avsett att ha. Även allvarigare brott kan riskera att bagatelliseras genom att själva straffrätten bagatelliseras. Om dessutom rättsväsendet inte förmår beivra brotten på ett effektivt sätt, kan straffbestämmelserna komma att uppfattas som tomma hot. Vi-

dare kan, om vissa brott endast sporadiskt klaras upp och bestraffas, de utdömda påföljderna komma att uppfattas som slumpartade och därmed orättvisa. En alltför omfattande kriminalisering riskerar alltså att urholka straffsystemets brottsavhållande effekt. Vissa typer av oönskade beteenden kan dessutom mötas mer effektivt genom andra former av sanktioner eller åtgärder än straff. Det allmännas resurser för brottsbekämpning måste koncentreras på beteenden som är straffvärda och inte kan motverkas bättre på annat sätt.

En minskad användning av straffrätt diskuterades i det ovan nämnda lagstiftningsärendet. Det uttalades då att utrymmet för avkriminalisering i och för sig borde vara betydande, särskilt inom specialstraffrätten, men att det inte gick att i ett slag avskaffa stora mängder straffbestämmelser (prop. 1994/95:23 s. 55 f.). I det ärendet lämnades vissa sådana förslag, som sedermera genomfördes. Exempelvis inskränktes straffansvaret för vårdslöshet i trafik. Andra exempel på åtgärder för att minska användningen av straffrätt utgör övergången från straffansvar till administrativa eller civilrättsliga avgifter för felparkering, införandet av en åtalsbegränsningsregel och sanktionsavgiften skattetillägg för lindrigare skatteundandraganden samt införandet av ett miljösanktionsavgiftssystem. På några områden pågår för närvarande arbete med att överväga vilka sanktioner som är mest ändamålsenliga för överträdelser. Sådant arbete pågår exempelvis inom Utredningen om effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet (dir. 2010:20). Vidare har Utredningen om administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen nyligen lämnat vissa förslag om avgifter (SOU 2011:3). Något samlat grepp för att identifiera områden som lämpar sig för åtgärder som innebär en minskad användning av straffrätt har emellertid inte tagits.

Utredaren ska analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur detta i så fall bör uppnås. Utredaren ska peka ut områdena och metoderna och får lämna författningsförslag. Analysen ska göras mot bakgrund av utredarens kartläggning av det straffsanktionerade området och med beaktande av de kriterier som utredaren föreslår ska gälla för krimi-

nalisering. Den ska avse bl.a. bestämmelser på transport- och trafikområdet och på andra områden där brott ofta kan begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet eller annars av en näringsidkare. Bland de metoder som utredaren ska pröva ska finnas möjligheten att helt eller delvis ersätta straffsanktionen med en avgift. Utredaren ska i sin analys beakta de krav på skydd som ställs i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och särskilt den rätt att inte lagföras eller straffas två gånger som följer av artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen. Även Europadomstolens avgöranden ska beaktas. Regeringen avser att i ett annat sammanhang utreda förhållandet mellan den nyss nämnda rättigheten och systemet på skatteområdet med såväl straffansvar som skattetillägg, varför den frågan inte omfattas av uppdraget. Beträffande beteenden som regleras i EU-rättsakter ska utredaren beakta vilken sanktion som kan väntas ge de bästa förutsättningarna för samarbete på området inom unionen. Utredaren ska också beakta att det i vissa fall följer av EU-rätten eller internationella åtaganden att ett visst beteende måste vara kriminaliserat.

Blankettstraffbud

På flera områden är det beteende som är straffbelagt inte i sig beskrivet i straffbestämmelsen utan i en annan bestämmelse i samma författning eller i en separat författning på samma eller lägre konstitutionell nivå. Det kan t.ex. vara fråga om en straffbestämmelse i en lag som sanktionerar överträdelser av en föreskrift meddelad av regeringen eller en förvaltningsmyndighet. En sådan straffbestämmelse kallas blankettstraffbud.

Högsta domstolen har uttalat att regeringsformen inte tillåter att en myndighet fyller ut blankettstraffbud som har fängelse i straffskalan så att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i myndighetens föreskrifter (NJA 2005 s. 33).

Utredaren ska kartlägga på vilka områden det finns blankettstraffbud som kan antas stå i strid med regeringsformen och

lämna förslag på en lösning. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några andra länder, däribland de nordiska länderna. Relevanta instrument från EU och internationella organisationer ska inventeras och kortfattat redovisas.

Utredaren ska vid behov samråda med berörda myndigheter.

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt EU på det område som uppdraget avser.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

(Justitiedepartementet)