PÅFÖLJD FÖR BROTT

OM STRAFFSKALOR, PÅFÖLJDSVAL, STRAFFMÄTNING OCH VILLKORLIG FRIGIVNING M M

2 MOTIV

HUVUDBETÄNKANDE AV FÄNGELSESTRAFFKOMMITTÉN

SOU 1986:14

126

Statens offentliga utredningar
1986:14
Justitiedepartementet

Påföljd för brott

2 Motiv

Huvudbetänkande av fängelsestraffkommittén
Stockholm 1986

Omslag Jan Bohman

ISBN ~~09302-2~~ 91-38-09302-2
ISSN 0375-250X

gotab Stockholm 1986

Innehållsförteckning till fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande (SOU 1986:13-15) Påföljd för brott

Del 1 (SOU 1986:13)

Sammanfattning 13

Författningsförslag 25

1. Förslag till lag om ändring i brottsbalken 25
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1964:163) om införande av brottsbalken 92
3. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 93
4. Förslag till lag om ändring i jordabalken 106
5. Förslag till lag om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1) 108
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1938:274) om rätt till jakt 109
7. Förslag till lag om ändring i valutalagen (1939:350) 112
8. Förslag till lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967) 114
9. Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948) 115
10. Förslag till lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott 117
11. Förslag till lag om ändring i uppbördslagen (1953:272) 120
12. Förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen (1960:74) . . . 121
13. Förslag till lag om ändring i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling 124
14. Förslag till lag om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat 127
15. Förslag till lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister 128
16. Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 131
17. Förslag till lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål 132
18. Förslag till lag om ändring i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst 133
19. Förslag till förordning om ändring i kriminalregisterkungörelsen (1973:58) 134
20. Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1973:1176) 135
21. Förslag till lagen om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. 136

22. Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 137
23. Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 140
24. Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1974:286) med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. 142
25. Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m. m. 144
26. Förslag till lag om ändring i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m. m. 145
27. Förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker 147
28. Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189) 149
29. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion 150
30. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980:376) 153
31. Förslag till förordning om ändring i frivårdsförordningen (1983:250) 156
32. Förslag till lag om tillämpningen av brottsbalkens bestämmelser om skattebedrägeri och andra skattebrott 161
33. Förslag till lag om vad som avses med narkotika, m. m. 164

Del 2 (SOU 1986:14)
Förkortningar 11
A *Bakgrund* 13
1 *Inledning* 13
1.1 Direktiven 13
1.2 Utredningsarbetet 17
1.3 Betänkandets disposition och innehåll 19

2. Brott och straff i ett nutidshistoriskt perspektiv 23
2.1 Brottslighetens omfattning och utveckling 23
2.2 Brottslingen i fokus 25
2.3 Brottsbalkens framväxt 27
2.4 Behandlingstankens ifrågasättande 28
2.5 Förändringar i brottskatalogen 33
2.5.1 Avkriminalisering 33
2.5.2 Depenalisering 35
2.5.3 Andra straffbarhetsinskränkningar 36
2.6 Prioriteringar inom straffrätten 37
2.6.1 Den ekonomiska och den organiserade brottsligheten 38
2.6.2 Narkotikabrotten 39
2.6.3 Miljöbrotten 40
2.6.4 Trafikbrotten 41

2.7 Kriminalpolitiska styrmedel 41
2.7.1 Den kriminologiska forskningen 41
2.7.2 Den allmänna opinionen 42
2.7.3 Massmedias roll 43

3 *Påföljdssystemet i stora drag* 45

4 *Brottsutvecklingen och påföljdernas användning* 49
4.1 Brottsutvecklingen 49
4.2 Påföljdernas användning 52

5 *Straffmätningsregler i andra länder* 57

B *Överväganden och förslag* 61

6 *Allmänna överväganden om straffsystemet* 61
6.1 Inledning 61
6.2 Kriminalisering 64
6.3 Preventionsteorierna som grundval för straffsystemet 66
6.3.1 Inledning 66
6.3.2 Beslut om kriminalisering 67
6.3.3 Påföljdsbestämningen 69
6.3.3.1 Straffmätningen 69
6.3.3.2 Påföljdsvalet 73
6.3.4 Verkställigheten av påföljden 76
6.4 Minskad användning av fängelsestraff 77
6.5 Målsäganden i straffsystemet 81

I *Påföljder* 83

7 *Fängelse m. m.* 83
7.1 Fängelsestraffet 83
7.2 Fängelse som gemensamt straff 84
7.3 Villkorlig frigivning 86
7.3.1 Tidpunkten för villkorlig frigivning 87
7.3.2 Minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning . . 93
7.4 Vissa frågor rörande övervakning vid skyddstillsyn och villkorlig frigivning 97

8 *Bötesstraffet* 103
8.1 Gällande rätt m. m. 104
8.2 De olika bötesformerna 106
8.3 Den beloppsmässiga relationen dagsböter – penningböter . . 108
8.4 Dagsböternas antal 111
8.5 Dagsbotens belopp 113
8.6 Böter i kombination med annan påföljd 113
8.7 Seriebrottslighet vid bötesbrott 114

9 *Överlämnande till särskild vård* 117

10 *Specialmotivering till 28–32 kap. brottsbalken* 121

II *Straffvärde* 131

11 *Allmänt om straffvärde* 131
11.1 Reformbehovet 131
11.1.1 Direktiven 131
11.1.2 Den historiska utvecklingen 132
11.1.3 Skälen för en straffvärdeöversyn 134
11.2 Principerna för en reform 136
11.2.1 Uppdragets avgränsning 136
11.2.2 Allmänt om nivån på straffen 137
11.2.3 Huvudtankar vid straffskaleöversynen 138
11.2.4 Den ekonomiska och den organiserade brottsligheten 142
11.2.5 Proportionalitet mellan brott och straffskala 142
11.3 Grunder för straffvärdebedömningen 143
11.3.1 Tidigare förda resonemang och vår inställning till dessa 143
11.3.2 Närmare om de omständigheter som bör påverka straffvärdebedömningen 147
11.4 Betydelsen för rättstillämpningen av ändrade straffskalor . . 149

12 *Straffvärde och straffskalor* 151
12.1 Hur skall straffvärdet uttryckas? 151
12.2 Allmänna principer för konstruktion av straffskalor 153
12.2.1 Heltäckande straffskalor 153
12.2.2 Straffskalor med inriktning på normalfall 153
12.2.3 Straffskalor med inriktning på huvuddelen av fall . . 155
12.3 Överlappande straffskalor vid gradindelade brott 155
12.4 Allmänna fängelseminimum 158
12.5 Allmänna maximum för fängelse på viss tid 161
12.6 Livstidsstraffet 162
12.7 Allmänt om straffskalornas maximi- och minimigränser vid de enskilda brotten 164
12.7.1 Maximistraffen 166
12.7.2 Minimistraffen 167
12.8 Bötesstraffets tillämpningsområde 168
12.9 Typstraffskalor 170
12.10Brott som inte omfattas av straffvärdeöversynen 171

13 *Vilka brott bör finnas i brottsbalken?* 175
13.1 Bakgrund 175
13.1.1 Allmänt 175
13.1.2 Statistik 176
13.1.3 Tidigare diskussioner 176
13.1.4 Övriga nordiska länder 177
13.2 Behovet av en reform 177
13.3 Principerna för en reform 179
13.3.1 Avgränsningen av vårt arbete i denna del 179

13.3.2 Förutsättningar för överförande av brott till brottsbalken 179
13.3.3 Brott som bör föras över till brottsbalken 180
13.3.4 Brott som bör föras över från brottsbalken till specialstraffrätten 186

14 *Specialmotivering till 3–25 kap. brottsbalken och till vissa specialstraffrättsliga straffstadganden* 189
14.1 Brotten mot person 189
14.1.1 3 kap. Om brott mot liv och hälsa 190
14.1.2 4 kap. Om brott mot frihet och frid 199
14.1.3 5 kap. Om folkmord 208
14.1.4 6 kap. Om ärekränkning 209
14.1.5 7 kap. Om sexualbrott 211
14.1.6 8 kap. Om brott mot familj 212
14.2 Förmögenhetsbrotten 215
14.2.1 9 kap. Om stöld, rån och andra tillgreppsbrott . . . 217
14.2.2 10 kap. Om bedrägeri och annan oredlighet 226
14.2.3 11 kap. Om skattebedrägeri och andra skattebrott . . 236
14.2.4 12 kap. Om förskingring och annan trolöshet 242
14.2.5 13 kap. Om gäldenärsbrott 247
14.2.6 14 kap. Om skadegörelsebrott 254
14.3 Brotten mot allmänheten 257
14.3.1 15 kap. Om allmänfarliga brott 257
14.3.2 16 kap. Om narkotikabrott 272
14.3.3 17 kap. Om förfalskningsbrott 277
14.3.4 18 kap. Om mened, falskt åtal och annan osann utsaga 287
14.4 Brotten mot staten 302
14.4.1 19 kap. Om brott mot allmän ordning 303
14.4.2 20 kap. Om brott mot allmän verksamhet, m. m. . . 321
14.4.3 21 kap. Om högmålsbrott 333
14.4.4 22 kap. Om brott mot rikets säkerhet 340
14.4.5 23 kap. Om myndighetsmissbruk m. m 351
14.4.6 24 kap. Om brott av krigsmän 357
14.4.7 25 kap. Om landsförräderi m. m. 367
14.5 Brotten i specialstraffrätten 372
14.5.1 Brotten i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott 372
14.5.2 Brotten i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling 380
14.5.3 Brotten i uppbördslagen (1953:272). 384
14.5.4 Brotten i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m. m 385
14.5.5 Brotten i lagen (1977:293) om handel med drycker . 388
14.5.6 Brotten i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat 390
14.5.7 Brotten i lagen (1938:274) om rätt till jakt 392
14.5.8 Brotten i jaktstadgan (1938:279) 394
14.5.9 Brotten i lagen (1950:596) om rätt till fiske. 395

14.5.10 Brotten i fiskeriförordningen (1982:126) 396
14.5.11 Brotten i miljöskyddslagen (1969:387) 397
14.5.12 Brotten i naturvårdslagen (1964:822) 397
14.5.13 Vissa brott i sjölagen (1891:35 s. 1) 397
14.5.14 Brotten i utlänningslagen (1980:376) 399
14.5.15 Brotten i vapenlagen (1973:1176) 404
14.5.16 Brotten i värnpliktslagen (1941:967) 406
14.5.17 Brotten i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst 408
14.5.18 Brotten i civilförsvarslagen (1960:74) 409
14.5.19 Brotten i jordabalken 410
14.5.20 Brotten i valutalagen (1939:350) 412

III *Påföljdsbestämning* 415

15 *Allmänt om påföljdsbestämning* 415
15.1 Nuvarande ordning 415
15.2 Regler för påföljdsbestämningen 418
15.2.1 Kritiken mot den nuvarande regleringen 418
15.2.2 Bör allmänna regler för påföljdsval och straffmätning införas? 419
15.2.3 Betydelsen av gärningsmannens personliga förhållanden och hans handlande efter brottet (billighetshänsyn) 422
15.2.4 Betydelsen av gärningsmannens tidigare brottslighet 423
15.2.5 Sammanfattande synpunkter 426
15.3 Påföljdseftergift 427
15.4 Påföljders inbördes stränghet 432
15.5 Unga lagöverträdare 434

16 *Specialmotivering till 1, 33, 34 och 36 kap. brottsbalken* 439

IV *Övrigt* 467

17 *Följdändringar* 467
17.1 Bestämmelserna i 2 kap., 15 kap. 13 §, 23 kap. 4 §, 26 och 27 kap., 32 kap. 3 §, 35 och 37–40 kap. brottsbalken 470
17.2 Bestämmelserna i rättegångsbalken 478
17.3 Övriga bestämmelser 488
17.3.1 Lagen (1964:163) om införande av brottsbalken . . . 488
17.3.2 Förundersökningskungörelsen (1947:948) 488
17.3.3 6 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott . . 488
17.3.4 Lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister 489
17.3.5 Kriminalregisterkungörelsen (1973:58) 489
17.3.6 Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 489
17.3.7 Lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål 489
17.3.8 Lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. . . 490
17.3.9 Kungörelsen (1974:286) med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. 490

17.3.10 Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 490
17.3.11 Kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 491
17.3.12 Lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m. m. 491
17.3.13 Bötesverkställighetslagen (1979:189) 492
17.3.14 Förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion . 492
17.3.15 40 § utlänningslagen (1980:376) 492
17.3.16 Frivårdsförordningen (1983:250) 492
17.3.17 Lagen om tillämpningen av brottsbalkens bestämmelser om skattebedrägeri och andra skattebrott 493
17.3.18 Lagen om vad som avses med narkotika, m. m. . . . 494

18 *Genomförandet av förslagen* 497
18.1 Kostnader 497
18.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 499

V *Reservationer m. m.* 503
Reservation av Blenda Littmarck 503
Reservation av Jan Nilsson 509
Reservation av Kay-Vilhelm Winqvist 515
Särskilt yttrande av Erland Aspelin och Dag Victor 517

Del 3 (SOU 1986:15)

Bilaga 1 Vissa statistiska uppgifter angående påföljdsval och straffmätning vid olika brottstyper 11
Bilaga 2 Allmänprevention och individualprevention (Eckart Kühlhorn) 27
Bilaga 3 Om användningen av straffrättsliga påföljder i Norden, Västtyskland och England (Knut Sveri) 55
Bilaga 4 Straffskalor i brottsbalken och specialstraffrätten samt straffskalor enligt förslaget 95
A Sammanställning av brotten med nuvarande och föreslagna straffskalor 95
B Sammanställning av brotten efter föreslagna straffskalor 106
C Sammanställning av vissa brott med angivande av straffskalornas motsvarighet i tid i anstalt 113

Bilaga 5 Sammanställning av nuvarande bestämmelser i brottsbalken, lagen (1964:169) om straff för folkmord, narkotikastrafflagen (1968:64) och skattebrottslagen (1971:69) samt närmast motsvarande bestämmelser i förslaget med angivande av var i betänkandet ändringsförslagen kommenteras 119

Förkortningar

BrB	brottsbalken
BrP	lagen (1964:163) om införande av brottsbalken
BrB I	Kommentar till brottsbalken I, fjärde upplagan, Stockholm 1978
BrB II	Kommentar till brottsbalken II, femte upplagan, Stockholm 1982
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Ds Ju	Departementsserien (justitiedepartementet)
Ds S	Departementsserien (socialdepartementet)
KvaL	lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt
LVM	lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. II
NTfK	Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab
NTfS	Nordisk Tidskrift for Strafferet
RB	rättegångsbalken
SL	1864-års strafflag
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

A Bakgrund

1 Inledning

1.1 Direktiven

Kommitténs ursprungliga direktiv lämnades av dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Sven Romanus, i anförande till regeringsprotokollet den 15 mars 1979. Statsrådet redogjorde inledningsvis för det arbete som föregick BrB:s ikraftträdande samt för de reformer på straffrättens och kriminalvårdens område som därefter genomförts och för de förslag till förändringar av påföljdssystemet och kriminalvårdsorganisationen som under senare år presenterats. Som en allmän grund för kommittèns arbete anförde statsrådet följande.

Det är emellertid av flera skäl angeläget att med de kriminologiska forskningsresultaten och de aktuella betänkandena och rapporterna som utgångspunkt företa en mera allsidig översyn även när det gäller användningen av fängelsestraff. Enligt min uppfattning är det sålunda väsentligt att fullfölja den linje i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och avkorta längden på de frihetsberövanden som ändå måste göras av allmänpreventiva skäl. Som framgår av de siffror jag nyss redovisade har numera den ända sedan BrB:s tillkomst fortgående minskningen av antalet intagna i kriminalvårdens anstalter fr.o.m. år 1977 ersatts av en uppåtgående tendens i beläggningsutvecklingen. Denna torde visserligen till stor del förklaras av att polisens insatser mot narkotikabrottslighet har intensifierats, något som har lett till en ökning av antalet intagna med särskilt långa strafftider. Även med beaktande av denna förklaring till den ändrade utvecklingen har jag emellertid den uppfattningen att vi har närmat oss det läge, där några ytterligare minskningar av anstaltsbeläggningen inte är möjliga utan generellt inriktade åtgärder.

Samtidigt måste beaktas att brottslighetens utveckling utgör ett allvarligt samhällsproblem. Brottsligheten ligger nu på en nivå som enligt min mening inte kan godtas. Kampen mot kriminaliteten måste föras på bred front med åtgärder som till stor del faller utanför rättsväsendets ansvarsområde. Strafflagstiftningens roll när det gäller att förebygga brottsligheten bör å andra sidan inte underskattas. För mig står det klart att en fortsatt begränsning av frihetsstraffens användning och deras längd måste förenas inte bara med en fortsatt satsning på förebyggande åtgärder utan också med strävanden att finna alternativ till frihetsstraff, som i möjlig mån innebär en effektivisering i förhållande till den nuvarande kriminalvården i frihet.

Också kriminalvården i frihet har varit föremål för uppmärksamhet inom ramen för den kriminologiska forskningen. Även om det på detta område åtminstone för svensk del inte har redovisats forskningsresultat i samma omfattning som när det gäller frihetsstraffen tyder de uppgifter som vi f.n. har otvivelaktigt på att denna kriminalvård

i sina nuvarande former inte är lika effektiv som man hoppades under förarbetena till BrB.

– – –

Av vad jag redan har anfört framgår att en utgångspunkt för kommitténs arbete bör vara att fängelsestraffet inte är ägnat att medföra några positiva effekter för den intagne själv utan tvärtom ofta har direkta skadeverkningar. Med hänsyn till vikten av att bekämpa brottsligheten och att upprätthålla allmän laglydnad kan vi inte avvara fängelsestraffet, men det torde aldrig eller åtminstone endast i mycket speciella undantagsfall kunna ses som ett verkningsfullt medel i sig att anpasa lagöverträdaren till samhället eller ens att minska risken för återfall från dennes sida. Vad som har sagts nu får självfallet inte hindra att stävandena att humanisera kriminalvård i anstalt och att erbjuda den dömde social service av olika slag fortsätter.

Statsrådet övergick därefter till att närmare redogöra för de fem huvudfrågor kommittén har att överväga. Dessa är minimitiden för fängelsestraff, som behandlats i delbetänkandet SOU 1980:1, en översyn av reglerna om villkorlig frigivning och medborgarnas insyn och inflytande i kriminalvårdens olika organ, som behandlas i delbetänkandet SOU 1981:92, samt de två frågor som behandlas i detta betänkande, nämligen uppdraget att göra en allmän översyn av straffskalorna och att pröva om det skulle innebära fördelar att införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning. Beträffande *översynen av straffskalorna* anförde statsrådet följande.

Förmögenhetsbrottsutredningen (Ju 1976:04) har enligt de direktiv och tilläggsdirektiv som har meddelats till uppgift att förutsättningslöst pröva frågan om straffvärdegränser och straffbarhetsgrader vad gäller förmögenhetsbrotten. I BRÅ-rapporten förordas en mera allmän översyn av straffskalorna i syfte att undersöka om frihetsstraffens nuvarande tillämpningsområde är lämpligt avvägt. Jag kan liksom flera remissinstanser ansluta mig till detta förslag och anser, som jag redan har antytt, att även denna uppgift bör anförtros åt kommittén. De gällande reglerna om minimistraff och maximistraff för skilda gärningar går i en del fall tillbaka på tidigare bestämmelser av mycket gammalt datum. Regelsystemet har emellertid byggts på efter hand, varvid olika synpunkter kan ha varit vägledande vid skilda tillfällen. Det finns redan mot den bakgrunden anledning att se efter om straffskalorna är anpassade till de värderingar som råder i dagens samhälle. Härtill kommer att ändringar i straffskalorna enligt vad som nyss har sagts kan bli nödvändiga beroende på vilken lösning som föreslås beträffande villkorlig frigivning. Även en sänkning av allmänna straffminimum kan komma att påverka vissa straffskalor.

En genomgång av alla straffbestämmelser med fängelse i skalan skulle emellertid bli en alltför omfattande uppgift. Kommittén bör begränsa sin översyn till att i första hand avse de straffbestämmelser som i praktiken leder till de flesta frihetsstraffen. De bestämmelser som omfattas av förmögenhetsbrottsutredningens uppdrag bör därvid inte tas upp i annat fall än om kommitténs ställningstagande i fråga om villkorlig frigivning föranleder generella ändringar som även berör dessa bestämmelser.

Den organiserade och den ekonomiska brottsligheten har gett upphov till mycket allvarliga problem och tillhör enligt en allmänt omfattad mening den kriminalitet som bör ges hög prioritet i den brottsbekämpande verksamheten. Betydande insatser har under de senaste åren också gjorts när det gäller att bekämpa sådan brottslighet. Dessa insatser kan behöva stödjas av ändringar i de straffvärden som kommer till uttryck i BrB och i andra författningar. Denna fråga bör uppmärksammas särskilt av kommittén.

– – –

Kommittén bör vara oförhindrad att, vid sidan av förslag till ändringar i gällande straffbestämmelser, lägga fram rekommendationer till statsmakterna om efter vilka principer straffskalor bör vara utformade i framtida lagstiftning. Detta gäller inte minst specialstraffrätten. Det är t. ex. inte utan vidare givet att man även i fortsättningen bör använda fängelse sex månader som lägsta straffmaximum i fall då det bedöms som nödvändigt att införa nya straffbestämmelser med fängelse i skalan.

I den del utredningsuppdraget berör *allmänna regler för påföljdsval och straffmätning* anförde statsrådet följande.

En näraliggande fråga som har tagits upp bl. a. i BRÅ-rapporten är om det vid sidan av straffskalorna för de särskilda brotten kan vara av värde att införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning i BrB. F. n. finns i detta hänseende endast en bestämmelse (1 kap. 7 § BrB) som anger att domstolen vid val av påföljd skall, med iakttagande av vad som krävs för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället. BRÅ-gruppen anser att denna föreskrift bör ersättas med mera preciserade straffmätningsregler. Enligt gruppen skulle detta bl. a. vara ägnat att främja likformighet och förutsebarhet vid tillämpningen. Regler av sådant innehåll finns i vissa främmande länders lagstiftning, t. ex. i den finska strafflagen (6 kap. 1–4 §§).

BRÅ-gruppens förslag i denna del har i allmänhet lämnats utan kommentarer vid remissbehandlingen. Detta torde hänga samman med svårigheterna att utan underlag i form av ett utarbetat förslag bedöma behovet och värdet av bestämmelser av det slag som nu åsyftas. Jag anser därför att frågan bör studeras närmare av kommittén. Kommittén bör pröva om det skulle innebära fördelar att införa allmänna regler av nu aktuellt slag om påföljdsval och straffmätning i BrB och i så fall föreslå lämplig lydelse. En särskild fråga som kommittén därvid inte kan undgå att komma in på är om de principer för bedömning av brottspåföljdernas inbördes stränghet som har kommit till uttryck i skilda bestämmelser i BrB och rättegångbalken är ändamålsenliga.

Den 5 februari 1981 erhöll kommittén tilläggsdirektiv angående övervakningsnämndernas avskaffande. Denna fråga har behandlats i SOU 1981:92.

Den 9 juni 1983 erhöll kommittén ytterligare tilläggsdirektiv. I dessa tog dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Rainer, upp två frågor, dels allmänna regler för ansvarsfrihet, dels påföljdseftergift. Allmänna ansvarsfrihetsregler kommer att behandlas i vårt slutbetänkande medan påföljdseftergiften tas upp i föreliggande betänkande. I tilläggsdirektiven anförde statsrådet inledningsvis följande.

I direktiven anges som en allmän utgångspunkt för kommittén att det är väsentligt att fullfölja den linje i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och avkorta längden på de frihetsberövanden som ändå måste göras av allmänpreventiva skäl.

Detta är enligt min mening en fråga av grundläggande betydelse och det angivna uttalandet bör självfallet fortfarande vara vägledande för kommitténs arbete. Det utesluter inte att det vid kommitténs översyn av straffskalorna kan visa sig, att en skärpt bedömning är påkallad för vissa fall, exempelvis när det gäller förfaranden som är att hänföra till vad man brukar kalla ekonomisk brottslighet. Det ligger i sakens natur att frihetsberövande påföljder främst skall inriktas mot sådan brottslighet som framstår som särskilt allvarlig.

Det nyss anförda innebär att kommitténs uppdrag står i god överensstämmelse med vad som enligt min mening måste vara en allmän huvudinriktning för det framtida

kriminalpolitiska reformarbetet, nämligen att resurserna hos de myndigheter som är engagerade i den brottsbekämpande verksamheten i vidgad utsträckning koncentreras på allvarligare brottslighet.

Samtidigt som den allvarligare brottsligheten under de senaste decennierna har ökat på ett oroväckande sätt, har antalet straffbestämmelser stigit i takt med nya regleringar i en sådan omfattning att man med fog kan tala om en straffrättslig inflation. I många fall blir överträdelser i praktiken sällan eller aldrig beivrade, men inte sällan tas otvivelaktigt rättsväsendets resurser i anspråk för förfaranden som framstår som bagatellartade och föga straffvärda. Regelsystemet och dess tillämpning blir allt svårare att överblicka och förstå såväl för den enskilde som för myndigheterna. Det är uppenbart att tilltron till och respekten för rättsväsendet kan ta allvarlig skada härav. Det är därför angeläget att nu vidta åtgärder för att bryta den här antydda utvecklingen.

Detta kan ske på olika sätt. Ett är avkriminalisering i olika former. Man brukar här skilja mellan egentlig avkriminalisering, som innebär att ett tidigare straffbelagt beteende blir helt sanktionsfritt, och s. k. depenalisering, som betyder att straffet ersätts med någon annan form av sanktion. Som exempel på egentlig avkriminalisering kan nämas att straffet för fylleri togs bort med verkan fr.o.m. den 1 januari 1977 (SFS 1976:510). Ett exempel på depenalisering erbjuder lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, genom vilken en avgift infördes som sanktion för flertalet felparkeringsförseelser.

I synnerhet när det gäller depenalisering har åtskilliga åtgärder genomförts på senare tid exempelvis på skatte- och byggnadslagstiftningens område. Men det står utan vidare klart att det finns ytterligare utrymme för att genom avkriminalisering begränsa straffrättens tillämpningsområde.

Av väsentlig betydelse i detta sammanhang är givetvis att man i samband med att gällande lagstiftning ses över också prövar om inte förekommande straffbestämmelser kan avskaffas, begränsas eller bytas ut mot andra sanktionsformer liksom att man ser till att straffbestämmelser inte schablonmässigt införs i samband med ny lagstiftning.

En sådan reforminriktning innebär dock att man endast på längre sikt kan räkna med mer påtagliga resultat. Det är därför dessutom nödvändigt att en mer samlad genomgång görs av olika områden som skulle kunna lämpa sig för depenalisering eller annan form av avkriminalisering.

De frågor som jag nu berört ligger nära fängelsestraffkommitténs återstående uppgifter på så sätt att bedömningen av olika förfarandens straffvärde är av grundläggande betydelse inte bara för straffskalor, straffmätning och påföljdsval utan också för avgränsningen av det kriminaliserade området. I kommitténs uppdrag ingår inte att pröva frågor av det sistnämnda slaget.

Med hänsyn till omfattningen och inriktningen av kommitténs kvarstående arbete skulle det enligt min uppfattning inte vara lämpligt att ålägga kommittén att göra någon mer systematisk genomgång i sådant hänseende. Det är emellertid min avsikt att senare denna dag anmäla en fråga om ett sådant uppdrag till riksåklagaren.

Efter att ha behandlat allmänna ansvarsfrihetsregler anförde statsrådet beträffande *påföljdseftergift* följande.

En fråga som ligger nära den som jag har behandlat nu är den om förutsättningarna för att meddela påföljdseftergift. I 33 kap. 4 § tredje stycket BrB föreskrivs att påföljd för ett brott får efterges, om det på grund av särskilda omständigheter finnes uppenbart att påföljd för brottet inte är erforderlig. Skillnaden mellan undantagsregler av det slag som jag har berört tidigare och denna bestämmelse är alltså att en förutsättning för bestämmelsens tilllämpning är att förfarandet har befunnits brottsligt. Inte

desto mindre kan dock också möjligheten till påföljdseftergift sägas innebära en begränsning av straffrättens tillämpningsområde.

Frågan om påföljdseftergift har inte nämnts i kommitténs direktiv men har givetvis ett mycket nära samband med den allmänna regleringen av straffmätnings- och påföljdsvalsfrågor. Mot bakgrund härav och vad jag tidigare anfört om intresset av att minska straffrättens tillämpningsområde bör kommitténs uppdrag utvidgas till att också avse frågan om påföljdseftergift.

Brottsbalkens nuvarande regel om påföljdseftergift är som redan har framgått mycket allmänt hållen, vilket innebär att den ger föga vägledning för beslutsfattandet i enskilda fall. Institutet är vidare enligt vad som anförs i förarbetena avsett att tillämpas endast i rena undantagsfall. Domstolarna har också visat en betydande återhållsamhet med att meddela påföljdseftergift.

Kommittén bör pröva förutsättningarna för att ge institutet påföljdseftergift ett vidare tillämpningsområde och därvid också ta ställning till i vad mån en närmare vägledning för tillämpningen lämpligen bör ges i lag.

Kommittén har i sitt arbete att beakta direktiven (Dir. 1984:5) angående utredningsförslagens inriktning. Enligt dessa direktiv skall bl. a. alla förslag kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser.

1.2 Utredningsarbetet

Beträffande kommitténs arbete i de delar av utredningsuppdraget som redovisas i detta huvudbetänkande kan kortfattat följande sägas.

Ordföranden och sekretariatet har besökt Finland och Norge och där diskuterat utredningsuppdraget med företrädare för kommittéer med liknande utredningsuppdrag.

Ordföranden och sekreteraren har deltagit i nordiska straffrättskommitténs arbete med betänkandet Straffutmåling (NU 1984:2) samt deltagit i 29:e Nordiska juristmötet i Stockholm och 9:e Nordiska kriminalistmötet i Helsingfors.

På initiativ av kommittén anordnade BRÅ i juni 1980 ett forskarseminarium om påföljdsval, straffmätning och straffvärde. Seminariet har dokumenterats i BRÅ-rapport 1980:2.

Ordföranden och sekreteraren deltog i oktober 1984 i ett BRÅ-seminarium om ekonomisk brottslighet.

I april 1982 anordnade kommittén en konferens i Skåne för diskussion kring utredningsuppdraget. Förutom representanter för kommittén deltog i konferensen lagmannen Olof Börjesson, hovrättsrådet Gunnar Grönvall, departementsrådet Sten Heckscher, professorn Nils Jareborg, justitierådet Per Jermsten, rådmannen Staffan Levén, bitr. riksåklagaren Axel Morath, överdirektören Bo Svensson samt professorerna Knut Sveri och Knud Waaben.

Representanter för kommittén har informerat om och diskuterat utredningsuppdraget vid sammanträffande med Försvararklubben i Stockholm, Försvararkollegiet i Göteborg och Sydöstra Skånes advokater.

Företrädare för kommittén har deltagit i ett flertal konferenser, på central och regional nivå, inom kriminalvården.

Utan anspråk på fullständighet har kommittén eller företrädare för kommittén beträffande olika delar av utredningsuppdraget vidare haft kontakt med: rikspolischefen Holger Romander, avdelningschefen Ulf Karlsson vid rikspolisstyrelsen, t.f. polismästaren Hans Wranghult vid Stockholms polisdistrikt, polisintendenten Tommy Lindström vid rikspoliskriminalen, förbundsordföranden Birger Hjert och vice förbundsordföranden Gunno Gunnmo från Svenska Polisförbundet, riksåklagaren Magnus Sjöberg samt byråcheferna Inger Nyström och Uno Hagelberg vid RÅ:s kansli, överåklagaren Claes Zeime vid Stockholms åklagardistrikt, länsåklagaren för speciella mål Leif Pihlsgård, hovrättslagmannen Lars Wilhelmsson, justitierådet Sven Nyman, lagmännen Gunnar Arfwidsson, Carl-Gustaf Grotander, Birger Lundström och Anders Palm, rådmännen Bo Lenter och Anders Stendahl samt tingsfiskalen Nanna Töcksberg samtliga från Sveriges Domareförbund, chefsrådmännen vid Stockholms tingsrätt Bertil Freyschuss, Ingegärd Hagerman, Carl-Axel Hallström, Göran Herner och Harald Nordin, överinspektören Ulla Bergkwist vid kriminalvårdsstyrelsen, överläkarna Kjell Bjerver och Karl-Erik Törnqvist, jur.kand Peter Ander från Svenska arbetsgivareföreningen, ombudsmannen Hans Larsson från Metallarbetarförbundet, andre ordföranden Seine Svensk från Hotell- och restauranganställdas förbund, byråchefen Göran Lind vid arbetarskyddsstyrelsen, avdelningsdirektören Lars Müntzing och hovrättsassessorn Ulf Bjällås vid Statens naturvårdsverk, Lennart Lundwall, Jan Mattsson och Lars Strömstedt, representanterna för kriminalvårdsnämnden Bengt Sandström, ordförande, Margareta Andrén och Maja Bäckström, ledamöter samt Herman Rhodin och Richard Tomasson, föredragande, hovrättsrådet Gunnar Grönvall, Torbjörn Thedén, Ulla Björkman och Jan Ahlberg från BRÅ, Sten Engdahl från TOS, professor Hans Thornstedt vid Stockholms universitet, departementsrådet Anita Meyerson vid justitiedepartementet och professor Andrew von Hirsch, Rutgers University, New Jersey.

Inom kommittén tillsattes för tiden den 1 september 1982 till den 1 mars 1984 en särskild arbetsgrupp. I gruppen deltog dels de experter som särskilt förordnats för denna tid, nämligen Sten Heckscher, Nils Jareborg, Axel Morath och Knut Sveri, dels Carl-Johan Cosmo, Erland Aspelin, Eckart Kühlhorn och Dag Victor samt sekretariatet. I arbetsgruppen utarbetades främst utkast till lagtexten i 28, 33 och 34 kap. BrB i förslaget.

Kommittén har avgett remissyttrande över

1. departementspromemorian (Ds Ju 1983:6) Trafiknykterhetsbrotten
2. narkotikakommissionens promemoria (nr 4) Åtgärder mot narkotika i fängelserna
3. förmögenhetsbrottsutredningens betänkande (SOU 1983:50) Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott
4. departementspromemorian (Ds Ju 1983:17) Gäldenärsbrott. En översyn av 11 kap. brottsbalken med förslag till ändringar
5. departementspromemorian (Ds Ju 1984:5) Företagsbot
6. frivårdskommitténs betänkande (SOU 1984:32) Nya alternativ till frihetsstraff
7. socialberedningens betänkande (SOU 1984:64) Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten.

Regeringen har till kommittén överlämnat

1. 1981-01-15 departementspromemorian (Ds Ju 1980:9) Straffmätning
2. 1981-11-01 nordiska straffrättskommitténs betänkande (NU 1984:2) Straffutmåling
3. 1984-12-13 riksdagens skrivelse den 21 november 1984, 1984/85:17, om övervakning vid skyddstillsyn m.m.

Kommittén har samrått med förmögenhetsbrottsutredningen (Ju 1976:04) och frivårdskommittén (Ju 1979:05).

1.3 Betänkandets disposition och innehåll

Av huvudfrågorna i de ursprungliga direktiven behandlades en, minimitiden för fängelsestraff, redan i vårt första delbetänkande, SOU 1980:1. Den ursprungliga avsikten var att behandla de återstående fyra huvudfrågorna, villkorlig frigivning, regler för påföljdsval och straffmätning, straffskaleöversynen samt medborgarnas insyn och inflytande i kriminalvården, i ett sammanhang. Tilläggsdirektiven angående övervakningsnämndernas avskaffande den 5 februari 1981 medförde dock att arbetsplanen måste läggas om. Enligt dessa direktiv skulle förslag i denna del lämnas i sådan tid att en reform kunde träda i kraft den 1 juli 1982. Frågan om villkorlig frigivning var enligt direktiven så intimt förknippad med övervakningsnämnderna att den måste behandlas samtidigt. Även om ledamöterna i övervakningsnämnderna inte var lekmän i egentlig mening kom dock genom dem en väsentlig insyn i kriminalvården från utomstående till stånd. Med hänsyn härtill bedömdes det önskvärt att vi i samband med övervakningsnämndernas avskaffande också tog upp frågan om medborgarnas insyn och inflytande i kriminalvården. De sålunda aktualiserade frågorna behandlade vi i vårt andra delbetänkande SOU 1981:92. De två återstående huvuduppgifterna, regler för påföljdsval och straffmätning och straffskaleöversynen, kunde inte behandlas i delbetänkandet trots att de har samband med övervakningsnämndernas avskaffande och villkorlig frigivning. Detta var nämligen omöjligt med tanke på den korta tidsfristen. De tas i stället upp i nu föreliggande betänkande.

Förslagen i våra tidigare två betänkanden har i allt väsentligt lett till lagstiftning; prop. 1980/81:44, JuU 32, rskr 252; prop. 1981/82:153, JuU 51, rskr 297; prop. 1982/83:85, JuU 26, rskr 241.

Den uppdelning av arbetet som har måst göras har medfört väsentliga nackdelar. Vi har tvingats att behandla den villkorliga frigivningen och den därmed sammanhängande frivården lösgjord från sitt sammanhang med fängelsestraffet.

Vi anförde i SOU 1981:92, s. 63, att olika kriminalpolitiska överväganden måste föregå våra kommande förslag rörande fängelsestraffets tillämpningsområde, brottens straffvärde, straffmätningsregler osv. men att vi då inte var beredda att ge en bred redovisning för den kriminalpolitiska grundsyn som kommer att prägla vårt arbete. Resultatet av vårt arbete med den grundläggande synen på straffsystemet presenteras i detta betänkande. Vi kan främst hänvisa till avsnitt 6. Vi har därvid utifrån grundläggande legitimitets- och legalitetsaspekter kommit fram till att den nuvarande ordningen

med två kvotdelar vid villkorlig frigivning starkt kan ifrågasättas. Våra konkreta överväganden vid straffskaleöversynen och vad gäller regler för påföljdsbestämningen talar även de i samma riktning. Vi har således, vilket vi aviserade redan i betänkandet SOU 1981:92, s. 63, på nytt tagit upp frågan om villkorlig frigivning; se avsnitt 7.3.

I vårt första delbetänkande, SOU 1980:1, föreslog vi en sänkning av allmänna straffminimum för fängelse från en månad till 14 dagar. Även detta förslag har vi funnit anledning att ompröva. Och detta ytterst på grund av vår strävan att minska användningen av fängelse. En framkomstväg har härvidlag varit att öka bötesstraffets tillämpningsområde på bekostnad av de kortaste fängelsestraffen (se avsnitt 12.4). I detta sammanhang har vi även övervägt bötesstraffets konstruktion, se avsnitt 8.

De frågor som återstår att behandla i slutbetänkandet, främst frågan om allmänna ansvarsfrihetsregler, kommer endast att rent lagtekniskt beröra de förslag vi nu presenterar.

I detta betänkande behandlas som framgått en rad olika frågor. I avsnitt 6 presenteras våra allmänna överväganden om straffsystemet. Avsnitt 7–10 behandlar olika frågor rörande påföljderna. I 7 tas bl.a. upp fängelse som gemensamt straff och regleringen av villkorlig frigivning. Avsnitt 8 handlar om bötesstraffet, beträffande vilket inte oväsentliga förändringar föreslås. I avsnitten 11–14 redovisas översynen av straffskalorna och därmed sammanhängande frågor. I avsnitt 15 och 16 behandlas påföljdsbestämningsreglerna.

I de förslag vi lägger fram på olika områden av straffsystemet finns en del genomgående grundtankar.

En är att vi vid den närmare utformningen av straffsystemets innehåll inte resonerar i preventionstermer. Vi har således funnit att vid utformningen av straffskalorna allmänpreventiva eller individualpreventiva hänsyn ej skall tillmätas vikt. Och vid bestämmande av påföljd i det enskilda fallet skall varken allmän- eller individualpreventiva överväganden ha någon självständig betydelse. I stället lyfter vi som centralt för såväl straffskalans utformning som för påföljdsbestämningen fram brottets svårhet. Straffskalan för ett brott skall alltså utformas efter svårheten eller förkastligheten hos de gärningar som ryms inom straffbudet. Påföljd i ett enskilt fall skall bestämmas efter det begångna brottets svårhet, men hänsyn skall också tas till vissa omständigheter hänförliga till gärningsmannens person. Det sistnämnda dock inte utifrån något individualpreventivt betraktelsesätt utan endast för att något annat skulle vara obilligt.

En annan genomgående linje är en allmän strävan att sänka nivån på straffen totalt sett. Denna kommer främst till uttryck vid straffskaleöversynen men även reglerna för påföljdsbestämningen syftar till ett på sikt försiktigare bruk av fängelsestraff. Bötesstraffets konstruktion har också övervägts mot denna bakgrund. Att vi vid straffskaleöversynen på detta vis haft det primära målet att sänka straffnivån totalt sett innebär dock inte att straffen för alla brott sänkts. Tvärtom har vissa brott straffvärdemässigt uppvärderats. Detta har sin grund i att vi också företagit en straffvärdeöversyn, dvs. värderat olika brott i förhållande till varandra. Härvid är en genomgående trend i förslagen att förmögenhetsbrotten värderas ned medan brott mot person och brott mot miljö värderas upp.

En tredje grundtanke är att öka förutsebarheten och enhetligheten i de straffrättsliga avgörandena. Detta är ytterst en fråga om att värna om rättssäkerheten. Våra förslag till lagreglering av påföljdsbestämningen och rörande den villkorliga frigivningen präglas i hög grad av denna grundtanke. Genom de föreslagna straffmätningsreglerna klargörs t.ex. betydelsen av den tilltalades tidigare brottslighet och lämnas anvisningar om vilka omständigheter som skall kunna påverka straffmätningen. Obligatorisk villkorlig frigivning för alla intagna vid *en* kvotdel medför att någon efterhandsprövning av frigivningstidpunkten för vissa intagna ej längre behövs. Våra förslag präglas således av en medveten strävan att begränsa utrymmet för fritt skön och godtycke vid tillämpningen av straffsystemet.

Åtskilliga grundtankar är således genomgående i förslagen. Detta innebär dock inte att de utgör "ett paket" på så sätt att inte olika delar av förslagen kan genomföras för sig. Övergång till tvåtredjedelsfrigivning för alla intagna förutsätter att straffskalorna samtidigt ses över. Resultatet skulle annars bli en mycket kraftig ökning av tiderna i anstalt. Förslagen till nya straffskalor kan övervägas för sig dock med vissa huvudsakligen rent matematiska förändringar om inte samtidigt kvotdelen för villkorlig frigivning övervägs. En vidgad användning av böter på sätt vi föreslår kräver bl.a. att också antalet dagsböter som kan ådömas övervägs. Förslaget till reglering av påföjdsbestämningen kan genomföras oberoende av övriga förslag dock med den reservationen att den valda lösningen av återfallets betydelse vid straffmätningen i princip förutsätter att minimitiden för villkorlig frigivning slopas.

Avslutningsvis skall ett par praktiska upplysningar lämnas till läsarna. I del 3 bilaga 5 finns en uppställning över de nuvarande bestämmelserna i BrB och vilka bestämmelser de huvudsakligen motsvarar i förslaget. Det finns i samma bilaga uppgift om var i motiven de föreslagna bestämmelserna behandlas. Bakgrundsmaterial till straffskaleöversynen främst i form av tidigare uttalanden om brottens straffvärde redovisas separat i Ds Ju 1986:2.

2 Brott och straff i ett nutidshistoriskt perspektiv

2.1 Brottslighetens omfattning och utveckling

En grundläggande fråga inom kriminalpolitiken är hur brottsligheten skall avgränsas. Enligt 1 kap 1 § BrB är brott "gärning, för vilken i denna balk eller i annan lag eller författning är stadgat straff". Det är således lagstiftaren som bestämmer vilka gärningar som skall utgöra brott och man bör förutsätta att sådana beslut föregås av noggranna prövningar av gärningarnas straffvärde. Det finns självfallet många beteenden som kan medföra skador och som kanske inte är etiskt försvarbara men som det ändå vore orimligt att upphöja till brott och ge straffskydd. Frågan var gränsen bör gå mellan kriminaliserade och icke-kriminaliserade avvikelser från regelsystemet är dock inte på något sätt given. Denna gräns undergår också ständiga förskjutningar. Brottskatalogen kan sägas spegla samhällsförhållandena under varje tidsepok. I takt med samhällsutvecklingen förändras brottsligheten. Det gäller inte bara vad som skall anses utgöra brott utan också på vilken nivå straffvärdet bör ligga i fråga om de olika brotten.

BrB:s straffstadganden utgör i stora delar en kodifiering av de straffbud som infördes genom 1942 års reform av förmögenhetsbrotten och 1948 års reform av brotten mot staten och allmänheten. Brotten mot person reformerades däremot först i samband med BrB:s ikraftträdande år 1965. BrB har därefter vid olika tillfällen varit föremål för översyn. Som exempel kan nämnas brotten mot familj (1973), stöldbrotten (1975), snyltningsbrotten (1976), brotten mot rikets säkerhet (1976 och 1981), häleribrottet (1980), gäldenärsbrotten (1981, 1982), dobbleribrottet (1982) och sexualbrotten (1984). En del brott har under de förflutna 20 åren utmönstrats ur brottskatalogen medan nya brottstyper har tillkommit t. ex. olaga diskriminering (1970), luftfartssabotage (1973), olovlig avlyssning (1975), falskt larm (1977) och hets mot folkgrupp (1982). Betydande kriminalisering har också skett utanför BrB:s område t. ex. i fråga om narkotikabrotten.

Under åren efter BrB:s tillkomst har antalet polisanmälda brott med fängelse i straffskalan ökat kraftigt, närmare bestämt från 448 619 år 1965 till 959 127 år 1983. Man har anledning tro att denna ökning svarar mot en betydande uppgång av den faktiska brottsligheten. Hur omfattande brottsligheten i verkligheten är har man dock inte någon säker uppfattning om. Tidigare gjordes ett flertal studier av självdeklarerad brottslighet bland skolbarn, studenter, värnpliktiga m. fl. grupper för att få en klarare uppfattning om det s. k. mörktalet. (Se t. ex. undersökningar av självdeklarerad brottslig-

het bland studenter, redovisade i NTfK 1960:2–3 och 1962:3–4. Vidare Kerstin Elmhorn, SOU 1969:1, Birgitta Olofsson, Vad var det vi sa! Stockholm 1971 och Birgit Werner, Den faktiska brottsligheten, NTfK 1971:1–2). Ungdomarna fick under anonymitetsskydd svara på frågor om de begått brott och i så fall vilka. Dessa undersökningar visade att det beträffande vissa brott av låg svårhetsgrad (snatteri, skadegörelse, trafikförseelser o. dyl). rådde betydande skillnader mellan den registrerade och den faktiska brottsligheten. Den omständigheten att barn och ungdomar i så stor utsträckning gjorde sig skyldiga till brott som förblev oupptäckta men ändå klarade sig bra i livet (medan många av dem som åkte fast senare hamnade på det sluttande planet) gav anledning till den något förhastade slutsatsen att det bästa var att inte alls ingripa mot brott. Man talade om "självläkning" och betraktade mindre brott bland barn och ungdom som ett naturligt inslag i mognadsprocessen.

Under senare år har undersökningar av kriminalitetens omfattning inriktats på vissa brottstyper. Inbrottsstölder, våldtäktsbrott, incest, kvinnomisshandel och trafiknykterhetsbrott är exempel på sådana områden som kartlagts. Uppgifterna tyder på att det skulle begås 10–15 000 våldtäktsbrott varje år medan ca 600 polisanmäls (Persson, SOU 1981:64). Mycket betydande mörktal föreligger också beträffande andra brott såsom sexuellt ofredande, misshandel och andra integritetskränkningar samt naturligtvis vissa förmögenhetsbrott. Också utanför BrB finns områden där den registrerade brottsligheten på intet sätt svarar mot den faktiska. Som exempel kan nämnas trafikbrotten och smugglingsbrotten. Det finns åtskilliga förklaringsgrunder till att skillnaden mellan den registrerade och faktiska brottsligheten är stor. Ett av de viktigaste skälen synes vara att många människor drar sig för polisanmälan därför att sådan upplevs som obehaglig, meningslös eller rentav onödig. Upptäcktsrisken vid de flesta brott är också mycket låg, om inte gärningsmannen kan identifieras vid anmälningstillfället.

Man måste alltså ha klart för sig att anmälnings- och upptäcktsstatistiken vilar på lös grund. Inte ens förändringar i anmälningsfrekvensen under olika år i fråga om samma brott behöver ge uttryck för *faktiska* förändringar.

Betraktade i ett längre tidsperspektiv är det dock uppenbart att många brott och brottskategorier faktiskt ökat mycket kraftigt. Därom är alla experter ense. Det står också klart att kriminalitetsutvecklingen utgör ett stort samhällsproblem. Mycken möda har inom samhällsvetenskaplig forskning lagts ner på att finna orsakerna till denna utveckling. Någon entydig förklaring tycks dock inte stå att få. Klart är emellertid att den ökade välfärden i samhället inte fört med sig – vilket många hoppats och trott – en avtagande brottsbenägenhet. Tvärtom har brottstillfällena ökat efter hand som människornas standardhöjning fött nya behov.

En av de sociologiska förklaringsmodellerna till brottslighetens omfattning innebär att brottsligheten knyter an till den sociala strukturen och att vissa människor utvecklas till brottslingar främst med hänsyn till att de misslyckats i sina relationer till samhället och till att de förväntningar som samhället ställt på dem inte kunnat infrias. En annan förklaringsgrund tar sikte på upplösningen av äldre tiders kulturenheter – små samhällen med stark gruppsolidaritet och social kontroll – och deras ersättande med den moderna industriella och urbaniserade kulturen. Många ifrågasätter också om inte

kriminalitetsutvecklingen har sin grund i normupplösning och individens isolering utan fast förankring i tillvaron. Försäkringsväsendets utbyggnad och den enskildes minskade ansvar för sin egendom är andra omständigheter som brukar framhållas. Slutligen bör nämnas den förklaringsgrund som tar sikte på olika klass- och kulturkonflikter.

Med de begränsade kunskaper vi har om brottslighetens orsaker är det förklarligt att samhällets brottsbekämpande verksamhet inte haft någon fast kurs. Man har under tidernas lopp försökt finna olika sanktionsmedel för att hindra brottsutvecklingen men hittills har dessa medel visat sig vara ganska trubbiga vapen. I varje fall har inget visat sig vara så effektivt att det på avgörande sätt kunnat påverka brottsligheten.

2.2 Brottslingen i fokus

Första världskrigets slut 1918 och de närmaste årtiondena därefter markerar i flera avseenden en ny tidsepok. Det victorianska samhället med sin stränga samhällsmoral, klassbarriärer, reaktionära kvinnosyn osv. gick i graven och demokratiseringen fick sitt egentliga genombrott. Samhället undergick under denna tid väldiga förändringar. Industrialiseringen och urbaniseringen, arbetarrörelsens framväxt, utbyggnaden av de moderna kommunikationerna, produktionsökningen, utbildningens demokratisering, folkrörelsernas frammarsch är bara några exempel på faktorer som kännetecknar utvecklingen. Ett utmärkande drag i det nya samhället var också en delvis förändrad syn på människorna. Samhället tog på ett helt annat sätt än tidigare ansvar för medborgarnas välfärd. Särskilt omsorgen om de svaga och utsatta blev en självklarhet. Man talade om Sverige som ett "folkhem".

Denna människosyn utgick från att varje individ skulle värderas lika och att alla skulle erbjudas möjligheter att utveckla sig efter sina förutsättningar. De som hamnat på livets skuggsida skulle erbjudas särskilda hjälp- och stödinsatser. Socialpolitiken fördes fram som ett viktigt led i skapandet av välfärdssamhället.

En av de främsta initiativtagarna till och påskyndarna av den svenska socialvården var *Gustav Möller*. Han verkade som socialminister 1932–1951 och la då fram programmet till våra dagars socialreformer. Under andra världskriget (1939–1945) pågick ett omfattande utredningsarbete som ledde till lagstiftning om allmänna barnbidrag, höjda folkpensioner, ett utbyggt socialförsäkringssystem m. fl. reformer. Till socialpolitiken hörde också omsorgen om barn och ungdom, åldringar och sjuka. Eftersom aktningen för människovärdet upphöjdes till en självklar princip kom inställningen till de avvikande i samhället – psykiskt sjuka, utvecklingsstörda, alkoholister och kriminella – att förändras. Medicinsk och beteendevetenskaplig forskning utvecklades och blev alltmer specialiserad. De kunskaper som därigenom vanns om människors psykiska och sociala funktioner bidrog naturligtvis till att fördjupa synen på den som på grund av avvikande beteende blev föremål för samhällets vård. Man gick ibland mycket långt i försöken att finna förklaringar till sådana olika beteendeavvikelser. I många fall betraktades brottslingen som sjuk och ansågs därför vara i behov av anstaltsvård. Man kunde också sätta avvikelsen i samband med individens svårigheter att an-

passa sig i samhället och den utstötning han drabbades av. Från denna utgångspunkt låg det nära till hands att ge samhället "skulden" för avvikelsen. Därmed fråntogs brottslingen ansvaret för sina gärningar.

Självfallet medförde denna syn på brottslingen att man började ifrågasätta samhällets sanktioner mot brott. Idén att brott skall leda till straff var djupt förankrad i samhället och hade egentligen aldrig tidigare ifrågasatts. Olika filosofiska skolor hade visserligen ägnat mycken tankemöda åt att klargöra straffets ändamål och grunderna för straffbestämning. Men nu började man ifrågasätta straffet som kriminalpolitiskt instrument och det föddes nya straffrättsteorier som ställde gamla föreställningar mot väggen.

Under 1930-talet var alltjämt 1864 års strafflag gällande. Den hade sin ideologiska grund i *den klassiska straffrättsskolan* som bl. a. kännetecknades av kraven på rättvisa och proportionalitet vid fastställandet av straffsatser och vid straffmätning. Straffarbete, fängelse och böter var strafformer vilka alla kunde följa principen om rättvis proportionalitet mellan den brottsliga gärningen och straffets höjd. Straffsystemet vilade på en ideologi som hävdade att straffet motiverades av allmänpreventiva skäl.

Det *allmänpreventiva* intresset tillgodoses genom att man straffar en människa, inte för hennes egen skull utan för att andra inte skall föröva brott. Allmänpreventionen kan uppnås genom *avskräckning*. Därmed förstås att hotet om straff avhåller dem som överväger att begå en straffbelagd handling. Allmänpreventionen kan också uppnås genom *moralbildning och moralförstärkning* – lagen fastställer vad som är riktigt och ingriper mot det som inte kan tolereras. Därigenom bibehålls eller förändras på längre sikt människornas moral och värderingar och de avstår därför från att begå brott.

Mot slutet av 1800-talet hade den s. k. *sociologiska straffrättsskolan* fått fäste i Europa. Dess idé var att straffet borde utmätas och anpassas efter gärningsmannens individuella förhållanden och inte enbart efter brottets art och omfattning. Sådana omständigheter som gärningsmannens sociala situation, tidigare kriminalitet, brottsbenägenhet och samhällsfarlighet borde få ett avgörande inflytande på den påföljd som skulle följa på brottet. Straffet var främst motiverat av individualpreventiva skäl.

Det *individualpreventiva* intresset tillgodoses på så sätt att man genom straffet påverkar den dömde att inte begå brott i fortsättningen. Individualprevention anses kunna verka på två sätt. Det ena är genom *oskadliggörande* eller med ett annat ord inkapacitering – ingripandet mot gärningsmannen hindrar honom från att begå ytterligare brott permanent eller temporärt. Det andra är genom *individuell påverkan* (behandlingstanken) – man förändrar lagbrytaren eller hans miljö och undanröjer därmed orsakerna till brott; lagbrytaren rehabiliteras. Som påverkan kan man också betrakta *individuell avskräckning* – på brottet följer ett obehag av sådan art att gärningsmannen väntas avstå från fortsatt brottslighet för att inte utsätta sig för nytt lidande.

Den sociologiska straffrättsskolan fick anhängare också i Sverige där reaktionen mot ett renodlat strafftänkande började växa fram. Redan 1906 hade en första bräsch slagits i det gamla systemet genom att den villkorliga domen införts i straffrätten. Den som mer än någon annan kom att påverka utvecklingen var dåvarande justitieministern *Karl Schlyter*. År 1934 la han

fram ett genomgripande reformprogram som var starkt influerat av den sociologiska straffrättsskolans idéer. Programmet gick ut på att avskilja så många grupper av lagöverträdare som möjligt från verkställighet av fängelse – ungdomar, psykopater, sinnessjuka, alkoholister – och att i ökad utsträckning inrikta påföljdssystemet på vård i frihet (villkorlig dom och villkorlig frigivning med övervakning). För dem som även i fortsättningen måste dömas till frihetsstraff skulle verkställigheten sikta på behandling och fostran i gemenskap, inte inspärrning.

2.3 Brottsbalkens framväxt

Uppgiften att förverkliga Schlyters reformprogram lades på *strafflagberedningen* i vilken Schlyter själv ingick som ordförande. Under de år beredningen verkade följde man de uppgjorda planerna. Efter en rad delbetänkanden kom slutligen beredningens krona på verket, betänkandet Skyddslag (SOU 1956:55) med förslag till nytt påföljdssystem. Strafflagberedningen drev här konsekvent idéerna om att vård och behandling borde prägla påföljderna: för brottslingar med kriminella tendenser som var påverkbara av behandling rekommenderades kriminalvård i frihet (skyddstillsyn); för de farliga förbrytarna – de kroniskt oförbätterliga – tidsobestämd s. k. skyddsinternering och för ungdomar tidsobestämd behandling, s. k. skyddsfostran. Beredningens förslag Skyddslag och ett tidigare avlämnat betänkande Enhetligt frihetsstraff (SOU 1953:17) ligger bakom BrB:s påföljdssystem.

Samtidigt som strafflagberedningen byggde upp sitt förslag till skyddslag var en annan kommitté, *straffrättskommittén*, i färd med att reformera strafflagens bestämmelser om brotten. 1864 års strafflag representerade i många avseenden en förgången tid och de smärre justeringar som gjorts i brottskatalogen var närmast att betrakta som lappverk. Särskilt angeläget ansågs det vara att förmögenhetsbrotten blev föremål för en grundlig revidering. Den ekonomiska utvecklingen och strukturförändringen inom handel och annan näringsverksamhet, spridningen av kapitaltillgångar, nya förmögenhetsbildningar osv. hade fört med sig handlingsmönster som inte utan vidare rymdes under de gamla straffbuden. Som förut nämnts ledde straffrättskommitténs förslag om förmögenhetsbrotten till lagstiftning 1942. Arbetet inriktades därefter på brotten mot staten och allmänheten vilka lagreglerades 1948. Slutarbetet presenterades i betänkandet Förslag till brottsbalk (SOU 1953:14). Man kan generellt säga att straffrättskommitténs förslag präglades av ambitionen att inte lämna någon lucka i lagen. Det fanns således ingen allmän strävan att avgränsa det kriminaliserade området.

Den syn på de avvikande som är utmärkande för det reformarbete som skedde i samband med BrB:s tillkomst har ställt stora krav på resurser. Man kan säga att *kriminalvårdens framväxt* har utgjort det mest markanta inslaget i straffrättsreformen. Eftersom vård skulle prägla straffet måste det gamla fängelseväsendet ändra skepnad. Från sekelskiftet och ända fram till 1930-talet gällde inom svensk fångvård de principer som efter Oscar I:s ritningar genomfördes på 1840-talet. Straffet skulle ge fången tillfälle till religiöst betonad ånger och bättring i en isolerad cell. Fängelserna inrättades för att kunna tillgodose detta behov. Den nya synen innebar något av en

revolution. De intagna skulle under anstaltsvistelsen beredas möjligheter till anpassning i samhället utanför murarna. Det krävdes nya anstaltsbyggen och ny vårdpersonal. Fångvård blev kriminalvård, fängelser blev kriminalvårdsanstalter, fångar blev intagna eller klienter, vaktkonstaplar blev vårdare.

En anslutning till behandlingsideologin ledde också till nya vägar inom den öppna kriminalvården. Övervakningsväsendet organiserades under ledning av skyddskonsulenter. Frivårdspåföljderna och den villkorliga frigivningen skulle ges ett meningsfullt innehåll med inriktning på stöd och hjälp åt "klienterna". Kontrollfunktionen sköts i bakgrunden men fick ändå fortfarande ett visst utrymme.

Den betydande upprustningen av kriminalvården väckte berättigad internationell uppmärksamhet. Sverige betraktades på många håll som ett föregångsland när det gällde att förverkliga intentionerna bakom behandlingsideologin.

Kriminalpolitiken från 1920-talet fram till BrB:s införande 1965 kan *sammanfattningsvis* sägas ha följt följande linjer.

1. Översynen av brotten i 1864 års strafflag har skett etappvis i syfte att anpassa dem efter samhällsutvecklingen och nya värderingar.Därvid har vissa ålderdomliga straffbud (t. ex. avseende religionsbrott och brott mot familj) utmönstrats ur strafflagen medan andra, nya brottstyper (t. ex. gäldenärsbrotten) har tillkommit.
2. Värderingen av de olika brottens svårhet – såsom den kommit till uttryck i straffsatserna – har inte utmärkts av några större förskjutningar. Man kan visserligen spåra en viss förändring av straffvärdet för en del brott (t. ex. stöld och andra förmögenhetsbrott) i förhållande till andra brott (t. ex.misshandel och andra kränkningar av den personliga integriteten) men nivån på straffen har inte förändrats nämnvärt. Generellt sett kan sägas att strafflagsreformerna i mindre grad inriktades på diskussioner om brottens straffvärde än på tekniska brottsbeskrivningar.
3. Utvecklingen karakteriseras av en given linje från äldre tiders strafftänkande – straffet skulle utmätas strikt i proportion till brottets svårhetsgrad och avsonas med frihetsberövande i cell – till idéerna om att gärningsmannen skall rehabiliteras genom straffet och påföljden bestämmas med hänsyn till individuella förutsättningar och behov. Den ideologiska grunden har alltså förskjutits från ett allmänpreventivt tänkesätt till individualpreventiva idéer om straffets ändamål. Det är dock en överdrift att påstå att denna utveckling från strafftänkande till behandlingstänkande följts fullt ut. BrB har kvar åtskilligt av den klassiska strafrättsskolans idéer om rättvisa och proportionalitet och man har vid val av påföljd att iaktta vad som krävs för att upprätthålla allmän laglydnad (jämför 1 kap. 7 § BrB). De nya behandlingsformerna har likväl begränsat utrymmet för fängelsestraffet.

2.4 Behandlingstankens ifrågasättande

Åren närmast före och efter BrB:s genomförande år 1965 kännetecknas i många avseende av en utpräglad behandlingsoptimism. Genom att de nya

vårdresurserna sattes in i individuella fall trodde man sig kunna bryta en negativ utveckling och "återanpassa" den dömde. Särskilt optimistisk var man när det gällde ungdomar i riskzonen. Om man kastade all besvärande barlast från det gamla fångsamhället överbord, hoppades man kunna öppna fältet för nya behandlingsformer. Det var dock mycket fråga om skenbara förändringar. I varje fall uppfattade fångarna själva det många gånger så. *KRUM* som bildats för att tillvarata deras intressen var skeptiskt inställt och denna inställning delades av de nordiska broderorganisationerna. I flera skrifter (t. ex. Kan fengsel forsvares, Oslo 1972; Behandling som straff, Stockholm 1969; Varning för vård, Borgå 1967) gick en rad radikala skribenter till angrepp mot vad man kallade mytbildningen inom kriminalvården.

Denna reaktion mot behandlingstanken fick vind i seglen efter hand som den kriminologiska forskningen kunde rapportera att de nya behandlingsformerna inte alls visade sig ge så goda resultat som man hoppats. I Sverige liksom i västvärlden i övrigt kom nämligen forskarna att i stor utsträckning intressera sig för olika strafformers verkningar. Man ville se om lagöverträdarens situation förändrades genom påföljden, dvs. om "behandlingen" gav resultat. Att mäta återanpassning är naturligtvis förenat med många metodologiska problem. I allmänhet har den omständigheten att lagöverträdaren inte återfallit i registrerad brottslighet ansetts vara kriterium på lyckad anpassning. Men också andra kriterier på straffåtgärdernas framgång hör hit, t. ex. att lagöverträdaren klarat av en utbildning, sköter sitt arbete, har vettiga fritidsintressen, förbättrar de personliga relationerna eller attityderna till myndigheterna. I och för sig skulle sådana tecken på social stabilitet vara tillräckliga för att påvisa behandlingsresultat utan att man behövde se på förekomsten av återfall i brott. Det har emellertid framhållits att tecken på "social stabilitet" tämligen starkt korrelerar med icke-återfall, åtminstone i förhållande till objektiva mått såsom arbetsvanor, bofasthet och en konstruktiv användning av fritid. De mått på misslyckande man får med hjälp av återfallskriteriet skulle alltså på det hela taget identifiera misslyckanden också enligt andra kriterier. (Se Hood-Sparks, Kriminologi, Stockholm 1973).

Av det sagda framgår att det framför allt är påföljdernas individualpreventiva effekter som intresserat forskarna. Däremot har intresset tidigare varit ringa när det gällt att studera påföljdernas effekter på de potentiella brottslingarna eller på samhällsmoralen, dvs. påföljdernas allmänpreventiva effekter.

I bilaga 2 till detta betänkande har professor Eckart Kühlhorn redovisat empiriska forskningsresultat avseende straffdomars effekter på lagbrytare. Genomgången ger klart vid handen att forskningen på detta område har ställts inför många svårbemästrade problem och att det råder viss osäkerhet om tolkningen av resultaten. Samtidigt kan man konstatera att behandlingsforskningen, som nu fått betydande dimension, lämnar många resultat som tycks gå i samma riktning.

I sitt betänkande (SOU 1964:24) lämnade kommittén för behandlingsforskning en uppmärksammad översikt av den bedrivna forskningen i Sverige och utomlands i fråga om påföljdernas effekter på lagbrytarna. Dittills hade förhållandevis ringa arbete lagts ner på att undersöka den rehabiliterande effekten av olika påföljdstyper och behandlingsåtgärder. De återfalls-

undersökningar som företagits gav nedslående resultat. Ungdomsskoleelever som utskrivits återföll under en fyraårig observationstid till 79 procent i straffregisterbrott (Holmstedt 1958). Liknande resultat framkom i en annan undersökning av fångar i åldern 18–21 år vilka den 1 januari 1950 befann sig på fångvårdsanstalt. Fem år senare hade 79 procent av dem förövat nya brott (Eriksson, Jansson, Larsson 1956).

I sistnämnda undersökning redovisades återfallsfrekvensen inom en femårsperiod för en årgång unga lagöverträdare som inte tidigare lagförts. Av dem som dömts till böter återföll 17 procent, av dem som fått åtalseftergift eller villkorlig dom utan övervakning 18 procent, av dem som ställts under övervakning 35 procent och av dem som dömts till anstaltsvård (ungdomsfängelse eller fängelse) 66 procent. Utländska undersökningar visade liknande resultat. Om man enbart bedömde resultatet av behandlingsinriktade åtgärder efter återfallsfrekvensen var det sålunda tydligt att institutionsvården inte hade de positiva effekter man eftersträvat.

Kommitténs publicerade resultat väckte naturligtvis diskussion och man ville på en del håll tona ner slutsatserna. Man pekade på olika svagheter och brister i återfallsundersökningarna – något som kommittén själv också gjort – och framhöll med skärpa att förekomsten av registrerade återfall bara belyste en aspekt av samhällsanpassningen.

Den intressanta frågan för vårt vidkommande är vilka resultat som uppnås om man jämför olika behandlingsåtgärder – sluten vård, öppen vård med eller utan övervakning osv. Sedan kommittén för behandlingsforskning publicerade sitt betänkande har det särskilt i USA genomförts en rad undersökningar som belyser denna frågeställning. Den förste i Sverige som närmare studerade förhållandet var Bengt Börjesson (Om påföljders verkningar, Uppsala 1966). Forskningens ståndpunkt i dag kan sammanfattningsvis sägas vara följande.

1. Icke-frihetsberövande åtgärder är mer effektiva än frihetsberövande sådana (eller i vart fall minst lika effektiva). Undersökningsresultaten tycks här vara entydiga. Det finns också forskningsrapporter som visar att resultaten blir bättre ju mindre ingripande behandlingsåtgärderna är. Från denna synpunkt kan påföljderna rangordnas från böter-villkorlig domskyddstillsyn-fängelse (jämför Hammond, The sentence of the Court, 1969).
2. Frihetsstraffens längd saknar i och för sig betydelse från återfallssynpunkt. Undersökningar av unga lagöverträdare visar sålunda att straff på 3–4 månader på öppen anstalt med liberal regim gett ungefär samma resultat som ett 2-årigt fängelsestraff (Weeks, Youthful offenders at Highfields, 1958). Förhållandet blir det samma om den villkorliga frigivningen tidigareläggs. Slutsatsen blir att man inte kan påvisa några signifikanta skillnader mellan de olika behandlingsformerna. Detta talar naturligtvis för att fängelsestraffen bör göras så korta som möjligt från individualpreventiv synpunkt.

Ett annat viktigt forskningsområde gäller studier av fängelsemiljön och dess inverkan på brottslingarna. En föregångsman inom modern fängelseforskning var den amerikanske sociologen Donald Clemmer. Hans pionjärarbete, The Prison Community, publicerades 1940. Denna studie avser

statsfängelset i Menard (Illinois) där han själv arbetade. Han intresserade sig för dels fängelsets informella sociala system, dels ursprunget till fängelsernas delkultur och dels effekten av den socialiseringsprocess som han kallar "prisonization". Från vår synpunkt är framför allt det sistnämnda problemkomplexet betydelsefullt. Det har i Sverige närmare utforskats av Ulla Bondeson (Fången i fångsamhället, 1974). Hon visar genom sina undersökningar att all anstaltsvård har en rad negativa effekter som motverkar resocialisering. Alla anstaltstyper bidrar till kriminalisering, narkomanisering, anstaltsanpassning, alienation och stigmatisering. Från individualpreventiv synpunkt har återanpassningen enligt Bondeson inte bara misslyckats utan den åstadkommer också ett rakt motsatt resultat: anstaltsbehandlingen tycks vara kriminogen. Detta förhållande har inte bara betydelse för de intagna, vilka i stor utsträckning åter tas in på anstalt. Det har också betydelse för den allmänna brottsnivån.

Självfallet är de gjorda fängelseundersökningarna av stort kriminalpolitiskt intresse. Man skall dock ha klart för sig att fängelsestraffet i sig utgör ett obehag och att det är oundvikligt att förknippa negativa faktorer till ett frihetsberövande. En fråga som också intresserar forskarna gäller i vad mån straffets hårdhet och obehaget av ett fängelsestraff kan sägas verka avskräckande på människor i allmänhet. Som tidigare påpekats och närmare utvecklas av Eckart Kühlhorn i bil 2 är undersökningar av straffets allmänpreventiva betydelse förbundna med stora metodologiska svårigheter. I juni 1975 anordnade BRÅ en konferens om allmänpreventionen och materialet redovisades i en rapport (General Deterrence, Research and Development Division, report no 2). Till denna konferens hade inbjudits några av de ledande kriminologiska forskarna i västvärlden. Det visade sig inte överraskande att forskningsarbetet i stor utsträckning hittills gällt teoretiska modeller medan det inte fanns så många undersökningar på fältet att visa upp.

Något entydigt svar kan inte ges på frågan vilken betydelse den rådande nivån på straffen har från brottspreventiv synpunkt. Vetskapen att det döms ut fängelse för t. ex. rattfylleri medför sannolikt att en del bilförare avhåller sig från att dricka alkohol före bilkörning. För andra är denna kunskap kanske bara en bidragande orsak till avhållsamhet – det finns andra faktorer som betyder mer i sammanhanget. För andra åter kanske straffhotet helt saknar betydelse.

Sannolikt har inte heller fängelsestraffets längd någon egentlig betydelse från allmänpreventiv synpunkt. Det intressanta är att ett brott värderas så högt att det leder till fängelse. Därmed markeras att brottet är särskilt allvarligt, kanske också infamerande. Om det rör sig om två, fyra eller sex månader torde däremot ha mindre betydelse. Undersökningar visar också att människor i allmänhet har en ganska diffus uppfattning om var "normalstraffet" ligger för olika brott. (Se Lindén-Similä, Rättsmedvetandet i Sverige, BRÅ rapport 1982:1).

I januari 1974 i Saltsjö-Boo anordnade BRÅ ett symposium om kriminalpolitik (se BRÅ-rapport 1974:1). I detta deltog politiker och ledande företrädare för berörda myndigheter och verk, fackliga organisationer, kriminologisk forskning m. fl. Många ställdes här för första gången inför kritiken mot behandlingsideologin. Denna kritik tog bl. a. sikte på den rådande ordningen att tillgripa tvång och frihetsberövande under sken av att det var

till klientens bästa, att denne behövde vård och behandling. Sådant behandlingstänkande kunde mycket väl leda till längre frihetsberövande än som motiverades av brottets svårhet. Detta framträdde särskilt klart i de fall då påföljden bestämdes till tidsobestämd behandling och alltså i princip inte skulle upphöra förrän den dömde "botats".

Ett påtagligt resultat av Saltsjö-Boo-symposiet blev inrättandet av BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp. En av dennas uppgifter blev att göra en översyn av sanktionssystemet. Gruppen lämnade därefter en rapport, Nytt straffsystem (BRÅ-rapport 1977:7). Rapporten skulle betraktas som ett debattinlägg och innehöll inte några utarbetade lagförslag men väl ett reformprogram som täckte de flesta frågor som aktualiserats i den kriminalpolitiska debatten. Särskilt intresse ägnade arbetsgruppen åt den ideologiska grunden för ett nytt straffsystem och att sätta in detta system i ett samhällsperspektiv samt beskriva påföljderna.

Rapporten Nytt straffsystem överlämnades till justitiedepartementet och blev tillsammans med ett av *ungdomsfängelseutredningen* avlämnat betänkande Tillsynsdom (SOU 1977:83) föremål för remissbehandling. Rapporten kom att spela stor roll i den kriminalpolitiska debatten. Arbetsgruppen hävdade – när det gällde påföljdsval och straffmätning – att principen om rättvisa och proportionalitet mellan brott och straff skulle gälla utan sidoblickar på brottslingens individuella behov av behandling. Det fanns andra som menade att arbetsgruppen därmed närmade sig den klassiska straffrättsskolan. I debatten myntades begreppet "nyklassicism". Av motståndarna betraktades den som en reaktionär rörelse som förde utvecklingen tillbaka till ett tillstånd av stelt, dogmatiskt strafftänkande. Inga fall är lika, hävdade man, och det är orimligt att inte laga efter läge. Mot detta invändes att behandlingsideologin skapar rättsosäkerhet genom att påföljderna blir vaga och konturlösa, inte relateras till brotten och inte är förutsebara. I Nytt straffsystem framhölls kraven på en sanktionsordning som är rättvis och konsekvent och talar klarspråk men på intet sätt är "hårdare" än den nuvarande. Idéskissen innefattade en begränsning av fängelsestraffen och en allmän sänkning av straffnivån, upphävande av de tidsobestämda straffen, ökad användning av icke-frihetsberövande påföljder och böter. Ungdomsfängelseutredningen, som i sitt betänkande föreslog upphävandet av påföljden ungdomsfängelse, var inne på samma linje som BRÅ-gruppen genom sitt förslag om en form av kontrollövervakning (tillsynsdom).

Vid denna tid var ungdomsfängelse och internering (två av strafflagberedningens flaggskepp) redan utdömda. Kritiken mot de tidsobestämda straffen var så uttalad att deras begravning inte kunde anstå. *Ungdomsfängelse* utmönstrades ur sanktionssystemet år 1980 och *interneringen* år 1981. De påföljder som därefter återstod i systemet var – förutom disciplinstraff för krigsmän – böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.

Upphävandet av de tidsobestämda påföljderna och den i praxis inträffade begränsningen av de rena vårdinslagen i påföljdssystemet har från en del håll tagits till intäkt för att "nyklassicismen" seglar i medvind i vårt land.

Man bör därvid ha klart för sig att dessa tankar och idéer också har vunnit sympati bland kriminologer och samhällsforskare i andra delar av västvärlden. Sverige är här på intet sätt något föregångsland. Bland länderna i Nor-

den är det i stället Finland som tidigare mera helhjärtat anslutit sig till samma idéer som förs fram i Nytt straffsystem.

2.5 Förändringar i brottskatalogen

Det är obestridligt att den kriminalpolitiska synen på olika brotts straffbarhet och straffvärde under 1960–1970-talen präglats av betydande tolerans. Det gäller särskilt inställningen till mindre brott, där kriminaliseringen ibland ifrågasatts, men också till vissa andra brott, t. ex. vissa sedlighetsbrott, brott mot familj och brott mot allmän ordning.

Bakom en önskan att avgränsa kriminaliseringen har legat en allmän misstro mot att lösa mindre konflikter på straffrättslig väg. Det har också funnits en uppfattning att samhället "lägger sig i" alltför mycket och att kriminaliseringen bör begränsas till sådana beteenden som verkligen är farliga för samhället. Man har menat att det funnits andra möjligheter som varit bättre ägnade att styra människors beteenden i positiv riktning. I många fall har det ansetts vara tillräckligt med den varning som ligger i att brottet uppmärksammas, gärningsmannens skuld klarläggs, han blir registrerad och därmed "stämplad". Under 1960–1970-talen har därför röster höjts om avkriminalisering, depenalisering och andra inskränkningar i sanktionssystemet.

2.5.1 Avkriminalisering

Med avkriminalisering avses att ett tidigare kriminaliserat beteende görs sanktionsfritt genom att straffbudet avlägsnas ur lagen. En del människor har uppfattat avkriminaliseringen som ett fältrop mot en reaktionär kriminalpolitik. Det har för dem varit motbjudande att straffbelägga beteenden som inte uppfattats som brott eller som utgjort så obetydliga avvikelser från regelsystemet att de borde kunna accepteras. Men också samhällsekonomiska skäl har åberopats till stöd för avkriminalisering. Man har menat att det är nödvändigt att sätta en nedre gräns för kriminaliseringen och att vi inte har råd att använda dyrbara resurser för att syssla med småsaker. Prioritering och resursfördelning har varit starka argument för reformer.

Att omsätta dessa tankar i praktiskt handlande har dock visat sig vara svårare än man räknat med. Man har pekat på stora områden där avkriminalisering borde vara en given lösning – t. ex. de mindre förmögenhetsbrotten, vissa brott mot moral och anständighet samt ordningsförseelser. Men när BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp i en rapport, Kriminalpolitiskt utvecklingsarbete (rapport 1974:3), gått igenom brottskatalogen och sökt efter områden för avkriminalisering, har man snart kunnat konstatera att några mera omfattande utrensningar av straffbud inte är möjliga. Andra genomgångar har gett liknande resultat (jämför Hans Thornstedt, Kriminalisering och avkriminalisering i dagens samhälle, Festskrift till Ivar Agge, Stockholm 1970 och riksåklagarens år 1984 avlämnade förslag om avkriminalisering och andra begränsningar i straffrättens tillämpningsområde).

De mindre förmögenhetsbrotten har tidigare utretts av *1968 års brottmålsutredning* som också prövat förutsättningarna för avkriminalisering. Det var

då av särskilt intresse att komma till rätta med butikssnatteriet (SOU 1971:10). Olika undersökningar visade att 75–90 procent av alla tillgrepp i varuhus avsåg varor värda mindre än 50 kr. Det kunde ifrågasättas om sådana snatterier över huvud taget borde vara kriminaliserade. Brottmålsutredningen fann dock att det inte var möjligt att sätta någon nedre gräns för straffbarheten i fråga om stöld. Det skulle nämligen kunna uppfattas som ett legaliserande av mindre tillgrepp. I stället föreslog utredningen viss begränsning av de straffrättsliga ingripandena genom ökad tillämpning av rapporteftergift. I ett senare betänkande (SOU 1973:13) föreslog brottmålsutredningen en särskild åtalsregel som innebar att mindre snyltningsbrott inte fick åtalas av åklagare om det inte var påkallat ur allmän synpunkt. I övrigt uppnåddes inte några nämnvärda resultat i försöken att avgränsa det straffbara området för bedrägligt beteende.

Förmögenhetsbrotten blev senare föremål för en studie av BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp som 1975 lade fram sin rapport (BRÅ-rapport 1975:3) med vissa rekommendationer. Gruppen pekade på behovet av en anpassning till det moderna samhällets syn på förmögenhetsbrotten och angav delvis nya prioriteringar och straffskalor. Översynen av lagstiftningen om förmögenhetsbrotten uppdrogs åt *förmögenhetsbrottsutredningen* vars betänkande (SOU 1983:50) nu prövas i justitiedepartementet.

Egentligen är det bara på några få områden som man under de senaste årtiondena kunnat genomföra avkriminalisering i egentlig mening. Redan 1968 la *fylleristraffutredningen* fram sitt betänkande om avkriminalisering av fylleriet (SOU 1968:55). Grunden därtill var att den akut berusade var att anse som sjuk och i behov av medicinska insatser i stället för straff. Straffet var meningslöst såväl från individualpreventiv som allmänpreventiv synpunkt. Först år 1976 blev fylleristraffutredningens intentioner om avkriminalisering förverkligade. När straffstadgandet upphävdes nedbringades det årliga antalet "brottslingar" med drygt 40 000 personer.

Till andra tidigare straffbelagda beteenden som avkriminaliserats under den aktuella perioden hör dels sådana beteenden som kan sägas komma i konflikt med yttrande- och tryckfriheten (t. ex. sårande av tukt och sedlighet, ringa uppvigling, skymfande av rikssymbol, brott mot trosfrid), dels sådana som kan sägas strida mot moralföreställningar (t. ex. olaga giftermål, otukt med halvsyskon, abort). Särskilt när det gällde sådana "moraliska" brott fanns det under 1960–1970-talen en liberal frihetsvåg som kom att starkt ifrågasätta kriminaliseringens gränser.

Det kan i detta sammanhang nämnas att sexualbrottsutredningen i sitt betänkande (SOU 1976:9) föreslog en omfattande sanering av 6 kap. BrB med avkriminalisering av sådana brott som otukt med avkomling, otukt med syskon, blottande och annat sedlighetssårande handlande och förförelse av ungdom. Utredningens förslag väckte kritik som ledde till att en ny utredning, sexualbrottskommittén, tillsattes. Dess förslag (SOU 1982:61) innebar att kriminaliseringen och straffnivån för sexualbrotten behölls i stort sett oförändrade, i vissa delar blev det fråga om skärpning av straffsatserna.

Utvecklingen har alltså gått i riktning mot ett bibehållande och t. o. m. förstärkt straffrättsligt skydd för sexualbrotten. Det har också förts fram förslag om att prostitutionen skall kriminaliseras i vart fall såvitt gäller de prostituerades kunder. Frågan har behandlats av *prostitutionsutredningen* som

dock i sitt betänkande (SOU 1981:71) tar avstånd från denna tanke. I den allmänna debatten är frågan därmed inte avförd och man kan räkna med nya propåer i ämnet.

2.5.2 Depenalisering

Med depenalisering avses att göra en tidigare kriminaliserad gärning straffri och i stället införa annan sanktion mot överträdelse. Denna form för avgränsning av straffbara beteenden kom på modet under 1960–1970-talen och ansågs då välmotiverad från kriminalpolitiska synpunkter. En fördel med detta system var att den som bröt mot en bestämmelse som inte var straffsanktionerad slapp att få "brottslingsstämpeln" på sig men likväl utsattes för en sanktion på grund av överträdelsen, t. ex. i form av en avgift. Detta, menade man, kunde ha vissa återhållande effekter. Det betraktades också som en fördel att polis, åklagare och domstol härigenom kunde befrias från resurskrävande arbetsuppgifter. Det blev i stället en uppgift för de myndigheter och organ som direkt berördes av lagöverträdelserna att ingripa med sanktioner. Dessa myndigheter och organ anförtroddes därmed både den utredande, dömande och verkställande uppgiften.

Det fanns olika rättsområden där depenalisering väl kunde tänkas komma till användning och ersätta kriminaliseringen utan att regelsystemet för den skull behövde försvagas. Ett sådant område erbjöd *skattebrotten*. Här infördes möjligheten för den lokala skattemyndigheten att i stället för att lämna mindre skattebedrägerier (skatteförseelser) till åtal ta ut ett skattetillägg. Detta uppgår f. n. till 40 procent eller i vissa fall 20 procent av den inkomstskatt eller förmögenhetsskatt som undandragits. Innan skattetillägg tas ut skall man dock pröva om det kan efterges t. ex. på grund av ursäktlighet.

En depenaliseringsreform som fått betydande praktiska konsekvenser var ersättandet år 1976 av *parkeringsboten* med en kommunal felparkeringsavgift. Denna avgift bestäms inom en kommun till belopp som kan variera med hänsyn till skilda slag av parkeringsöverträdelser, f. n. lägst 75 och högst 300 kr. Något utrymme för prövning av avgiftens storlek med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet finns inte. Om avgiften inte betalas frivilligt utgår en förhöjd avgift som kan drivas in. Lagöverträdaren kan begära rättelse hos polismyndighet eller om rättelse inte sker – bestrida betalningsansvar hos polismyndighet, vid tingsrätt och i sista hand i hovrätt. Det är dock aldrig fråga om något straffrättsligt domstolsförfarande även om åklagare för det allmännas talan.

En annan form av depenalisering gäller kommunens intresse av att ingripa mot *olovligt byggande* (s. k. svartbygge). Genom en lag från år 1976 har införts möjlighet för byggnadsnämnd att ta ut en särskild byggnadsavgift om någon vidtar åtgärder utan erforderligt byggnadslov. Avgiften motsvarar fem gånger den avgift som skulle ha debiterats om byggnadslov meddelats, dock lägst 500 kr.

I syfte att avgränsa det straffbara området vid lagöverträdelser har på vissa håll i lagstiftningen införts möjligheten att ta ut s. k. kontrollavgift av den felande i stället för att föra saken till åtal och rättegång. Inom den *kollektiva persontrafiken* för vilken fastställs taxa får en sådan kontrollavgift, här be-

nämnd tilläggsavgift, tas ut av resande som inte kan förete giltig biljett. Ett system med kontrollavgift har också införts i *trafikskadelagen*. Om ett fordon inte är trafikförsäkrat har trafikförsäkringsföreningen getts rätt att ta ut en s. k. trafikförsäkringsavgift av den försäkringspliktige. Ett annat aktuellt exempel är den år 1984 införda lagen om kontrollavgift vid *olovlig parkering*. Det gäller här olovlig uppställning av fordon på ett av markägare upplåtet område för parkering, något som kan föranleda ansvar för egenmäktigt förfarande. I stället för att anmäla saken till åtal har markägaren möjlighet att ta ut kontrollavgift av fordonets ägare. Avgiften får inte överskrida den felparkeringsavgift som fastställts inom kommunen. Det intressanta med denna kontrollavgift är att man därmed har tillerkänt den enskilde en sanktionsrätt.

De genomförda reformerna med depenalisering har ej sällan betraktats som led i en framsynt kriminalpolitik varvid syftet varit att avskilja bagatellartade överträdelser från straffrätten. Det har också ansetts ligga i lagöverträdarens intresse att man inte behöver koppla in de rättsvårdande myndigheterna. Men depenaliseringen går inte fri från kritik. Bl. a. har framhållits att systemet strider mot rättvisekravet eftersom alla, oavsett sociala och ekonomiska förhållanden, drabbas av samma sanktion. Vidare har man framfört betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt mot depenalisering. Eftersom de berörda myndigheterna inte utövar någon dömande verksamhet med prövning av "skuldfrågan" blir avgiftsuttagandet schabloniserat och någon hänsyn kan inte tas till omständigheterna i det särskilda fallet. Systemet tvingar också ofta fram ett kvasi-gärningsmannaskap. För felparkeringsavgift gäller t. ex. att det är den som registrerats som ägare av bilen som blir betalningsskyldig, oavsett om han verkligen överträtt den aktuella bestämmelsen. Därigenom går sambandet mellan överträdelse – gärningsman – sanktion förlorad. Detta förhållande är dock på intet sätt unikt inom t. ex. trafiklagstiftningen.

Egentligen är depenalisering närmast att betrakta som en skenbar avkriminalisering. Beteendets "straffvärde" utplånas nämligen inte så länge beteendet möts med sanktion, den må sedan kallas avgift i stället för böter. I varje fall är det föga troligt att lagöverträdaren upplever depenaliseringen som någon förändring. Det är t. ex. signifikativt att man i dagligt tal fortfarande använder uttrycket parkeringsböter.

2.5.3 Andra straffbarhetsinskränkningar

Som vi tidigare framhållit är det otänkbart att de rättsvårdande myndigheterna skall kunna beivra alla överträdelser av regelsystemet vilka anses ha straffvärde. Den alldeles övervägande delen av överträdelserna gäller obetydliga beteendeavvikelser som inte behöver ta rättsvårdande resurser i anspråk. I många fall skulle det väcka uppseende och löje om mål av sådan art fördes till domstol.

Eftersom strafflagstiftningen inte uppställer någon nedre gräns för kriminaliseringen har man istället löst frågan på straffprocessuell väg. I första hand är det polisen som kan avstå från att rapportera brott och i stället nöja sig med påpekande eller erinran. Sådan *rapporteftergift* kan ges om det är uppenbart att påföljden skulle bli böter och brottet framstår som obetydligt

(5 kap. 5 § polisförordningen 1984:730). Man har vidare infört *åtalsrestriktioner* dels sådana som gäller brotten i allmänhet, dels sådana som tar sikte på särskilda brott. Från början var utrymmet för åtalseftergift begränsat till vissa noga avgränsade fall. Utvecklingen har emellertid gått i den riktningen att åklagarna fått allt större möjligheter att underlåta åtal fastän brott föreligger. Hittills har institutet begränsats till sådana fall då brottet inte skulle medföra annan påföljd än böter och åtal inte krävs från allmänpreventiv synpunkt. Den 1 april 1985 trädde en lagändring i kraft som bl. a. gör det möjligt för åklagare att underlåta åtal när det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det dessutom finns särskilda skäl som talar för åtalsunderlåtelse.

Den avkriminalisering som på detta sätt uppnås på straffprocessuell väg har stor betydelse för den selektion av brottsvolymen som sker på olika nivåer alltifrån upptäckten och polisanmälan av brott via rapporteftergift, åtalsprövning, strafföreläggande eller åtalsbeslut, domstolsprövning, dom och fram till verkställigheten. På varje nivå faller en stor del av brottslingarna bort och de som drabbas av påföljd för brott är i själva verket en liten del av dem som faktiskt gjort sig skyldiga till brott. Frågan *hur* denna selektion sker är i och för sig av stort kriminalpolitiskt intresse.

I detta sammanhang vill vi också nämna att mindre överträdelser i mycket stor utsträckning klaras upp genom ett förenklat förfarande. Eftersom polisen har möjligheter att ufärda *ordningsföreläggande* för främst trafik- och ordningsförseelser får böter i dessa fall i stort sett samma innehåll som en administrativ avgift. Uttagandet av ordningsbot sker efter fastställd taxa utan särskild prövning av omständigheterna kring brottet. Nämnas bör vidare att åklagarnas möjligheter att utfärda *strafföreläggande* successivt har utvidgats till att avse alla brott på vilka kan följa böter eller fängelse i högst sex månader. Det högsta straff som får föreläggas är 100 dagsböter.

Det är således ett utmärkande drag i den kriminalpolitiska utvecklingen att straffrättsskipningen i allt större utsträckning förskjutits från domstolarna till polis och åklagare.

2.6 Prioriteringar inom straffrätten

Enligt den rådande kriminalpolitiska uppfattningen bör de rättsvårdande myndigheternas aktivitet koncentreras på den allvarligare brottsligheten medan mindre brott i stor utsträckning bör kunna avskiljas från straffrätten eller hanteras genom ett förenklat förfarande. Man kanske därav drar den slutsatsen att samhället angett bestämda riktlinjer för prioriteringen. Den kriminalpolitiska innebörden av prioriteringen är dock inte klar. När frågan ställts på sin spets har man i allmänhet ansett att de svåraste brotten bör tas med förtur men att också andra brott – t. ex. stölder och andra förmögenhetsbrott som drabbar den enskilde – särskilt bör uppmärksammas från de rättsvårdande myndigheternas sida. I prop. 1983/84:100 bil. 4 understryker justitieministern att prioriteringen inte får leda till att man eftersätter bekämpandet av sådan mer traditionell brottslighet som drabbar medborgare i allmänhet särskilt hårt. Skadeverkningarna av sådan vardagsbrottslighet blir lätt undanskymd i den allmänna debatten.

Siffrorna i kriminalstatistiken över anmälda och uppklarade brott ger en antydan om hur rättsvårdens resurser disponeras. År 1983 var uppklaringsprocenten för sådana brott som inbrottsstöld i lägenhet eller villa 14 procent, i källare och vind 13 procent, i fritidshus 9 procent medan den för grova våldsbrott med dödlig utgång var 74 procent, för våld mot tjänsteman 84 procent och för försäkringsbedrägeri 88 procent.

Den omständigheten att vissa brott har hög uppklaringsprocent kan dock inte tas som säker intäkt för att polisen i sin spanings- och brottsutredande verksamhet prioriterar just de brotten. Beträffande en del brott sammanfaller anmälan och uppklaring nästan alltid. Det gäller t. ex. butikssnatterierna som år 1983 hade så hög uppklaring som 77 procent. Snattarna tas nämligen så gott som alltid på bar gärning. Beträffande andra brott, t. ex. väskryckning, är uppklaringsprocenten låg (22 procent) vilket dock inte hindrar att polisen vid detta brott kan tänkas lägga ner betydande spanings- och utredningsresurser.

De rättsvårdande myndigheternas prioritering av brott styrs alltså av en mängd faktorer. Listan kan här göras lång. Av avgörande betydelse kan t. ex. vara att brottet har höga straffsatser, att det bedöms ha en viss svårhetsgrad, att gärningsmannen är känd, att brottet går lätt att utreda, att målsäganden varit särskilt aktiv för att få brottet uppklarat, att det uppmärksammats i massmedia, att det kränkt ett särskilt viktigt intresse eller att det uppmärksammats i samband med utredningen av andra brott som prioriterats.

Av betydelse i detta sammanhang är att se om regering och riksdag angett vissa brottsområden som bör prioriteras. Ett sådant område är *våldsbrotten*. Det finns här klara uttalanden om att brott som riktas mot den enskildes kroppsliga integritet bör ges företräde i kampen mot brottsligheten. Sådana brott har alltid i modern tid betraktats som särskilt allvarliga (jämför BRÅ-rapporten 1984:1, Den svenska våldsbrottsligheten). Tre andra brottsområden har först under de senaste årtiondena fått hög prioritering från straffvärdesynpunkt. Det gäller den *ekonomiska brottsligheten, narkotikabrottsligheten* och *miljöbrottsligheten*. Till de "moderna" brotten som anses böra prioriteras hör också *trafikbrotten*, särskilt med hänsyn till de omfattande skador som följer av dem.

2.6.1 Den ekonomiska och den organiserade brottsligheten

Det är ingen överdrift att påstå att en mycket betydande del av samhällets kommitté- och utredningsväsende på straffrättens område under de senaste tio åren ägnats åt vad man kallat "den moderna brottsligheten". Därmed avses sådana brott som utvecklats genom det moderna samhällets ekonomiska expansion och genom att nya vägar öppnats för omfattande angrepp på väsentliga samhällsintressen.

Enligt den definition som vunnit officiell anslutning skall till ekonomisk brottslighet räknas sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Vidare skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha kontinuerlig karaktär, bedrivas på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.

Till den ekonomiska brottsligheten anses inte höra den s. k. organiserade brottsligheten. Med organiserad brottslighet avses i allmänhet sådana brott som vissa grövre narkotikabrott, koppleri i form av organiserad prostitution, organiserad häleriverksamhet och illegalt spel och spritutskänkning i klubbverksamhet (JuU 1980/81: 21 s. 6 f).

Utredningsarbetet på detta område inleddes med att rikspolisstyrelsen år 1976 tillsatte en arbetsgrupp (*AMOB*) mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Gruppen la ett år senare fram sin rapport som väckte stort uppseende på grund av sina avslöjande uppgifter och radikala förslag. I behandlingen av förslagen fördes rättssäkerhetsaspekten fram som en central fråga och det rådde osäkerhet om denna tillräckligt beaktats av arbetsgruppen. Utredningsarbetet fortsatte inom olika verk och myndigheter som var berörda av problemet. Nämnas bör också att *Stockholms kommun* bedrev en utredningsverksamhet som avlämnade flera rapporter. En omfattande integrerande översyn gjordes av *BRÅ* som tog på sig ett utredningsarbete som under flera år nästan helt präglade dess verksamhet. Bland de rapporter som BRÅ avlämnat under åren 1978–1983 tar flera sikte på ekonomisk och organiserad brottslighet, t. ex. häleri, dobbleri, miljöbrott, bokföringsbrott, skattebrott, narkotikabrott, ocker.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet la i mars 1984 fram sitt slutbetänkande, Ekonomisk brottslighet i Sverige (SOU 1984:15). Den tyngsta delen var här skattebrotten. Med en försiktig skattning kom man fram till att 16–20 miljarder kr. undanhållits från beskattning år 1983. Dessa siffror sattes i relation till samhällets totala inkomster av skatter och avgifter under ett år, ca 375 miljarder kr. Kommissionens förslag till åtgärder tog inte minst sikte på en effektivisering av skattekontrollen. Några förslag till ändring i nuvarande straffstadganden eller några närmare synpunkter på skattebrottens straffvärde lämnades dock inte.

Det råder inte politisk enighet bakom alla de insatser mot den ekonomiska brottsligheten som kommissionen föreslagit. Däremot tycks meningarna inte vara delade i fråga om synen på kriminaliseringen av skattebrott och andra ekonomiska brott. Det torde sålunda råda allmän uppslutning kring grundtanken att den ekonomiska brottsligheten generellt sett bör tilldelas högt straffvärde.

2.6.2 Narkotikabrotten

Få brottskategorier har under de senaste decennierna väckt sådan uppmärksamhet som narkotikabrotten. En mångfald utredningar och studier har gjorts, olika behandlingsexperiment har planerats och genomförts. Det har också skett en successiv utvidgning av kriminaliseringen och en skärpning av straffsatserna för narkotikabrott. Det höga straffvärde som förbinds med denna brottslighet leder till att mycket långa fängelsestraff döms ut i många fall.

I november 1982 – samtidigt som kommissionen mot ekonomisk brottslighet – tillsatte regeringen den s. k. *narkotikakommissionen* för att arbeta fram ett underlag till en samordnad och intensifierad kamp mot narkotikan. Kommissionen avlämnade en rad promemorior och kom i februari 1984 med sitt slutbetänkande, Samordnad narkotikapolitik (SOU 1984:13). Kommis-

sionens uppfattning var att det saknades anledning att ändra straffskalor eller domstolspraxis för denna brottslighet, dock att fängelsestraffen kunde begränsas för den grupp av brottslingar som själva är narkotikamissbrukare och som ägnar sig åt langning i mindre skala för att finansiera sitt missbruk. Innehav av narkotika borde liksom nu vara kriminaliserat men det fanns här anledning att så långt som möjligt välja annan påföljd än fängelse.

Det finns i den allmänna debatten inga tecken som tyder på att synen på narkotikabrottsligheten har mildrats. Tvärtom finns det i dag många som pläderar för en utvidgning av kriminaliseringen till att även gälla missbrukarna. Narkotikakommissionens betänkande innebär en mera nyanserad syn på de straffrättsliga ingripandena. Förslaget att utdöma lägre straff och t. o. m. böter för missbrukare, som langar narkotika för att finansiera sitt eget missbruk, skulle i praktiken medföra en avsevärd sänkning av straffnivån.

2.6.3 Miljöbrotten

Under de senaste decennierna har intresset av att skydda våra naturrikedomar – jorden, vattnet, luften etc. – vuxit sig allt starkare. En av de viktigaste samhällsuppgifterna har blivit att förhindra de miljöskador som följer i spåren på industrialisering, teknikens frammarsch, handelns och transportväsendets utveckling, kraftförsörjningen, uppvärmningstekniken osv. I samhällets ansträngningar att komma till rätta med dessa problem har kriminaliseringen förts fram som ett viktigt medel.

År 1969 infördes en *miljöskyddslag* som riktas mot olika slag av miljöfarlig verksamhet. Dit räknas bl. a. förorening av vattenområde och luftförorening. Lagen är dock inte tillämplig på s. k. dumpning av avfall i vatten. I stället gäller en särskild lag (1971:1154) som straffbelägger dumpning från fartyg, luftfartyg eller annat transportmedel. Är det fråga om dumpning av olja från fartyg gäller strängare regler enligt en lag (1980:42) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Miljöskyddslagen är inte heller tillämplig på strålningsskador. Brott som knyter an till sådana regleras i strålskyddslagen (1958:110) och i atomenergilagen (1956:306).

De nu nämnda lagarna är exempel på sådan lagstiftning som motiverats av samhällets krav på skydd mot miljöförstöring. Det torde inte heller råda några delade meningar om att miljöbrotten bör ges hög prioritet i den brottsbekämpande verksamheten. Det är dock utmärkande för den nämnda lagstiftningen att straffsatserna för olika överträdelser ligger påfallande lågt. För dumpning av olja i sjön är straffet böter eller fängelse i högst två år och den som utan regeringens tillstånd uppför, innehar eller driver atomreaktorer riskerar dagsböter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

Under trycket av det växande hotet om miljöförstöring och den starka opinionen däremot infördes år 1981 i brottsbalken ett särskilt brott, benämnt *miljöbrott* (13 kap. 8a § BrB). Det har tilldelats högt straffvärde (fängelse i sex år som maximistraff). Hittills har det dock inte varit många fall som kommit under domstols prövning. Ett av skälen därtill kan vara de stränga krav som ställs för att brott skall föreligga. Det räcker sålunda inte med att förorening i mark, vatten eller luft konstaterats och att man kan

peka ut gärningsmannen. Därutöver krävs att föroreningen "medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön". Det finns exempel på att tillstånd meddelats till miljöfarlig verksamhet som i och för sig skulle uppfylla lagens kriterier på brott. Genom sådan tillståndsgivning, som kan vara motiverad av arbetsmarknadspolitiska skäl, försvagas helt naturligt straffstadgandet.

En fråga som har diskuterats är om de reaktioner som lagen anvisar mot miljöbrott är tillräckligt kännbara. Det är tydligt att det ej sällan ligger betydande ekonomiska intressen bakom ett beslut om att bryta mot lagen, t. ex. i fråga om utsläpp.

Om ekonomiska sanktioner sätts in bör de inte vara lägre än den vinst som överträdelsen kan medföra. Bl. a. av detta skäl har föreslagits en särskild påföljdsform, *företagsbot* (prop. 1985/86:23). I miljöskyddslagen har införts bestämmelser om att en särskild *miljöskyddsavgift* skall kunna tas ut av den fysiska eller juridiska person som bryter mot gällande regler eller meddelade föreskrifter. Denna avgift skall bestämmas till ett belopp som "svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen".

2.6.4 Trafikbrotten

Till kategorin brott som prioriteras kan också räknas trafikbrott av allvarligare beskaffenhet. Med den utveckling som skett på trafikens område är det uppenbart att trafikbrotten både numerärt och med hänsyn till skadeverkningarna utgör ett betydande samhällsproblem. En hård kontroll över motorfordonsförare och andra trafikanter, bl. a. genom kriminalisering, har blivit den motåtgärd som samhället anvisar. Prioriteringen av trafikbrott tar särskilt sikte på *trafiknykterhetsbrotten*. Att rattfylleri är ett allvarligt brott lär ingen vilja ifrågasätta. Inom rättstillämpningen kommer detta till uttryck genom att straffet regelmässigt bestäms till ett kort fängelsestraff. Det finns dock de som pläderar för en nyansering av påföljdsvalet och viss begränsning av utrymmet för fängelse.

2.7 Kriminalpolitiska styrmedel

Vi har hittills velat belysa några av de kriminalpolitiska utvecklingslinjerna under tiden före och efter BrB:s införande. De förändringar som har skett i den straffrättsliga synen på brotten och brottsreaktionerna kan sägas vara relaterade till förändringarna i samhället i stort. En intressant fråga är naturligtvis vad det egentligen är som bestämmer den kriminalpolitiska kursen. Att besvara den skulle dock kräva en särskild utredning. Här skall vi bara diskutera några viktiga bakgrundsfaktorer.

2.7.1 Den kriminologiska forskningen

Den kriminologiska forskningen har under de senaste decennierna gett oss nya kunskaper om sanktionssystemet och dess verkningar. Som vi förut nämnt pekar här alla forskningsresultat både i Sverige och i utlandet i samma

riktning: frihetsberövande påföljder är dåliga påföljder. Det finns nog ingen som i dag tror att den som dömts till fängelse skall kunna påverkas i positiv riktning genom straffet. Straffet leder i stället till att den dömde blir anstaltsanpassad, kriminaliteten befästs och fördjupas, möjligheterna till ett fullvärdigt socialt liv försämras osv. Att kriminalvårdens klienter erhåller behandling (under tvång) förändrar inte bilden.

Den kriminologiska forskningen har också visat att våra kunskaper om brottsligheten är mycket bristfälliga. Forskningsrönen kan här ha betydelse för kriminaliseringen av olika beteenden dels i fråga om gränsdragning för det straffbara området, dels i fråga om gradindelningen mellan olika brott och brottstyper.

Mycket tyder på att de kriminologiska forskningsresultaten haft betydelse för den kriminalpolitiska utvecklingen i vårt land. Man behöver bara nämna forskarnas entydiga rapporter om de tidsobestämda straffens verkningar. Dessa rapporter bidrog till att ungdomsfängelse och internering uteslöts ur påföljdssystemet. Som andra exempel kan nämnas undersökningarna av den dolda kriminaliteten. Dessa medverkade sannolikt till betydande straffprocessuell avkriminalisering (vidgat utrymme för rapporteftergift och åtalsunderlåtelse). Det står också klart att de framlagda undersökningarna av våldskriminaliteten och delar av den ekonomiska brottsligheten påverkat beslutsfattarna i deras inställning till kriminalisering och prioritering. Men det finns också forskningsrapporter som i vart fall ännu inte fått något egentligt inflytande på kriminalpolitiken. Det gäller t. ex. de som behandlat straffbestämningen vid rattfylleri eller kriminaliseringen av incest.

Det har hävdats att det kriminalpolitiska reformarbetet i ökad utsträckning bör grundas på kriminologiska forskningsresultat. Man kan nu i efterhand betrakta det som en svaghet i BrB att den i stort sett saknade bakomliggande undersökningar om brotten och brottspåföljderna. Detta kan också sägas vara en bidragande orsak till att balken redan innan ikraftträdandet på sina håll betraktades som omodern. (Jämför Nelson-Romander, Är brottsbalken redan omodern, NTfK 1970:3–4.)

2.7.2 Den allmänna opinionen

Samhällets kriminalpolitiska kurs bör naturligtvis ligga i linje med medborgarnas inställning till brotten och brottspåföljderna. Att detta inte alltid är fallet framgår av de undersökningar av allmänhetens rättsmedvetande som företagits under 1960–1970-talen. Svarspersonen har här ställts inför uppgiften att gradera vissa angivna brottstyper efter svårhetsgrad. Resultaten visar bl. a. att en del brott som riktas mot staten (t. ex. skattebrott) placeras relativt långt ner på skalan.

Det är sålunda tydligt att vissa brott eller brottstyper i allmänhetens ögon tillmäts annat straffvärde än det som officiellt proklameras. Om allmänhetens inställning till användningen av brottspåföljder och utmätande av straff står i samklang med lag och rättspraxis är också tvivelaktigt. Tillfälliga händelser – t. ex. ett uppmärksammat brott som betraktas som särskilt infamt – kan påverka attityderna vilka även i övrigt kan växla från en tid till en annan. Därmed är inte sagt att allmänheten generellt skulle inta en hårdare attityd än lagstiftning och praxis. (Jämför Similä-Lindén a.a.)

Det är svårt att veta i vilken utsträckning lagstiftaren påverkas av kraftiga opinionsyttringar när det gäller förändringar i det kriminaliserade området eller i sanktionssystemet. Generellt förefaller det dock som om lagstiftaren inte är inställd på alltför tvära kast i den ena eller andra riktningen. Utmärkande för kriminalpolitiken är i stället att förändringarna sker relativt långsamt och efter grundliga överväganden. Detta har den fördelen att en upprörd och ej sällan orealistisk debatt som flammar upp, när en lagstiftningsfråga aktualiseras, hinner dämpas och få rimliga proportioner, när lagförslaget väl föreligger.

Det finns också i vårt samhälle olika påtryckningsgrupper som gör sina stämmor hörda i kriminalpolitiska sammanhang. Miljörörelsen verkar t. ex. för att lagstiftningen på miljövårdssidan skall ligga i linje med miljövårdsintressen, kvinnorörelsen engagerar sig i frågor som gäller våld och sexualbrott mot kvinnor, nykterhetsrörelsen i frågor om alkoholbrott och inte minst rattfylleriet, Barnens Rätt i Samhället i fråga om barnmisshandel, osv. Sannolikt övar sådana påtryckningsgrupper och rörelser också visst inflytande på beslutsfattarna.

2.7.3 Massmedias roll

Massmedia är språkrör för allmänheten men kan också verka i styrande riktning på den allmänna opinionen. Hur stort inflytande massmedia utövar på medborgarnas attityd- och åsiktsbildning är dock oklart. Troligen har tidningarnas debattartiklar och ledarspalter liksom nyhetsmagasin och samhällsorienterande program i radio och TV en relativt begränsad publik. Massmedias roll får dock inte förringas. Det är bl. a. genom massmedia som olika påtryckningsgrupper och rörelser kan föra fram sina budskap och föra debatt. Massmedia utgör dessutom i sig ett påtryckningsmedel i politiska och andra frågor och man kan med sina stora resurser driva kampanjer i bestämda riktningar. Det vore fel att påstå att politikerna är oberörda därav.

En fri och öppen samhällsdebatt är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det är också av grundläggande betydelse att det kriminalpolitiska reformarbetet fortlöpande diskuteras och värderas i massmedia. Impulser till nya reformvägar förmedlas inte sällan på den vägen. Det finns vidare anledning att utnyttja de kunskapskällor som massmedia erbjuder genom sina analyser av olika samhällsfrågor, bevakning av olika brottsområden, kriminalpolitiska studier och inte minst redovisningar av det kriminologiska forskningsarbetet.

3 Påföljdssystemet i stora drag

I detta avsnitt skall en kortfattad och förenklad redogörelse för det svenska påföljdssystemet lämnas. I den mån vi ansett det erforderligt lämnas i det följande en mer detaljerad redovisning för gällande rätt i anslutning till de olika delfrågornas behandling.

I BrB:s påföljdssystem ingår de allmänna straffen böter och fängelse, disciplinstraff för krigsmän samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Påföljden disciplinstraff för krigsmän har nyligen föreslagits slopad (prop. 1985/86:9).

Böter ådöms i dagsböter. För vissa brott ådöms böter dock omedelbart i pengar. Dagsböter ådöms till ett antal av minst en och högst 120. Som gemensamt straff för flera brott får dagsböter ådömas till ett antal av högst 180. Dagsböternas antal bestäms med hänsyn till brottets svårhet. Varje dagsbot fastställs i pengar till ett belopp fr. o. m. 10 t. o. m. 1 000 kr. Avgörande är härvid den tilltalades ekonomiska förhållanden. Böter omedelbart i pengar bestäms till lägst 50 och högst 1 000 kr. eller, såsom gemensamt straff, högst 2 000 kr.

Böter som inte betalas får förvandlas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. För detta krävs dock att det är uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller att förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.

Fängelse är, här bortses från överlämnande till sluten psykiatrisk vård, den enda frihetsberövande påföljden i BrB. Fängelse ådöms på viss tid, lägst 14 dagar och högst tio år, eller på livstid. Som gemensamt straff för flera brott kan fängelse ådömas upp till tolv år och i vissa återfallssituationer kan upp till 16 års fängelse ådömas. Den som är under 18 år får dömas till fängelse endast om synnerliga skäl talar för det och den som fyllt 18 men inte 21 år endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande. För psykiskt sjuka och förståndshandikappade gäller också vissa begränsningar i fråga om utdömande av fängelse.

Den som dömts till fängelse skall för verkställighet av straffet intas i kriminalvårdsanstalt. Han skall därefter som regel friges villkorligt när halva strafftiden har avtjänats. Minst två månader skall dock alltid avtjänas i anstalt. Om någon har dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa och påtaglig risk bedöms föreligga för att han efter frigivningen fortsätter brottslighet av samma slag, får han dock inte villkorligt friges förrän två tredjedelar av straffet har avtjänats.

För den villkorligt frigivne gäller en prövotid av ett år. För vissa långtidsdömda kan dock fastställas en längre prövotid, högst tre år. Om det bedöms som påkallat kan förordnas att den frigivne skall stå under övervakning under en tid av normalt ett år. Under prövotiden ställs vissa allmänna krav på den frigivne bl. a. i fråga om skötsamhet och försörjningsskyldighet. Vissa särskilda föreskrifter om vad han har att iaktta under prövotiden, t. ex. angående bostad eller arbetsanställlning, kan också meddelas. Vid misskötsamhet kan vissa sanktioner tillgripas och den frigivne kan också tillfälligt omhändertas under högst en vecka eller, om synnerliga skäl finns, högst två veckor. Som en yttersta åtgärd vid misskötsamhet från den frigivnes sida kan den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad till en tid av högst en månad varje gång. Förverkande av villkorligt medgiven frihet kan också ske, helt eller delvis, om den frigivne begår nya brott under prövotiden.

Villkorlig dom kan meddelas för brott som har fängelse i straffskalan, om brottets svårhet eller andra allmänpreventiva skäl inte hindrar det och om det inte, med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden, finns grundad anledning att befara att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Villkorlig dom kan kombineras med dagsböter, högst 180, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller inte.

För den som dömts till villkorlig dom gäller en prövotid av två år. Under denna tid skall han visa skötsamhet och efter förmåga söka försörja sig. Någon övervakning äger dock inte rum. Vid misskötsamhet under prövotiden kan vissa sanktioner tillgripas mot den dömde. Som yttersta åtgärd kan den villkorliga domen undanröjas och annan påföljd bestämmas för brottet.

Skyddstillsyn innebär kriminalvård i frihet och får ådömas för brott som har fängelse i straffskalan, om det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns anledning anta att påföljden kan bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet och mera ingripande påföljd inte är påkallad. Den som är under 18 år får dömas till skyddstillsyn endast om denna påföljd bedöms som lämpligare än vård inom socialtjänsten. Om det lindrigaste straff som är stadgat för brottet är fängelse i ett år eller däröver, får skyddstillsyn ådömas endast om det finns särskilda skäl till det. På samma sätt som villkorlig dom kan skyddstillsyn förenas med dagsböter. Av allmänpreventiva skäl kan skyddstillsyn också förenas med fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Från ett sådant fängelsestraff kan villkorlig frigivning inte ske.

Skyddstillsynen pågår under en prövotid av tre år. Det viktigaste inslaget i påföljden är övervakningen. Denna pågår under ett år men kan förlängas, om den dömde inte iakttar vad som åligger honom. De krav som ställs på den dömde motsvarar dem som gäller för villkorligt frigivna. Vid misskötsamhet kan liksom vid villkorlig frigivning vissa sanktioner tillgripas och tillfälligt omhändertagande ske. Den allvarligaste sanktionen är att skyddstillsynen undanröjs och annan påföljd bestäms för brottet.

Överlämnande till särskild vård förekommer i olika former.

Om den som är under 21 år och som begått brottslig gärning kan bli föremål för vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga får domstol överlämna åt socialnämnden att föranstalta om erforderlig *vård inom socialtjänsten*. Denna vård kan bedrivas i det egna hemmet, i ett familjehem eller

i ett hem för vård eller boende. Vissa hem för vård eller boende är avsedda för unga som kräver särskild tillsyn.

Om den som har begått en brottslig gärning kan bli föremål för *vård enligt lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall,* får domstol överlämna åt länsstyrelsen eller, i fråga om den som redan är intagen i ett hem där sådan vård meddelas, åt styrelsen för hemmet att föranstalta om behövlig vård. Vården bedrivs i hem som drivs av landsting eller kommuner och som är särskilt avsedda för sådan vård, s. k. LVM-hem.

Om den som har begått brottslig gärning kan beredas vård med stöd av lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall får domstol, om den finner att behov av sådan vård föreligger, förordna att han skall överlämnas till *sluten psykiatrisk vård.* Sådan vård bedrivs på sjukhus.

Om gärningsmannen kan beredas vård med stöd av 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda får domstol, om den finner att behov av sådan vård föreligger, förordna att han skall överlämnas till *vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.*

För överlämnande till sluten psykiatrisk vård och vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda krävs att brottet har begåtts under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående natur, att den måste anses jämställd med sinnessjukdom, eller att särskilda skäl talar för sådan vård.

Slutligen kan under vissa förutsättningar rätten besluta om överlämnande till *öppen psykiatrisk vård.*

4 Brottsutvecklingen och påföljdernas användning

I detta avsnitt skall vi kortfattat beröra brottsutvecklingen och påföljdernas användning. För en bredare framställning hänvisas till BRÅ:s rapportserie Brottsutvecklingen som har utkommit sedan år 1976 och främst till senaste rapporten Brottsutvecklingen 1985, BRÅ-rapport 1985:5, med där lämnade referenser samt till senaste utgåva av Rättsstatistisk årsbok. Vi kan även hänvisa till Hanns von Hofer, Brott och straff i Sverige, SCB Promemoria 1983:12.

4.1 Brottsutvecklingen

Den huvudsakliga källa som används för att beskriva brottslighetens utveckling över tiden utgörs av statistiken över anmälda brott. Sådan landsomfattande statistik har förts sedan år 1950.

Klart är att brottsutvecklingen ger anledning till stark oro. Från år 1950 till år 1984 har antalet brottsbalksbrott ökat med mer än fem gånger; från 162 000 till 846 000 brott. Ökningen har varit relativt kontinuerlig dock med, vid vissa brott, betydande variationer. Anmärkas kan t. ex. att antalet anmälda inbrottsstölder var väsentligt högre år 1977 än år 1984. Det är ej möjligt att allmänt ge någon förklaring till dessa variationer.

Anmälda brott mot specialstraffbud har från år 1979 till år 1984 ökat med 17 procent.

De nu nämnda siffrorna grundar sig således på anmälda brott. Endast en mindre del av den faktiska brottsligheten kommer dock till polisens kännedom. De icke polisanmälda brotten ingår i vad man brukar benämna mörktalet. Detta varierar av naturliga skäl för olika typer av brott och kan även variera i tiden. För vissa brottstyper vet vi att antalet icke anmälda brott är helt eller i det närmaste obefintligt. Detta gäller t. ex. mord samt bank- och postrån. I andra fall kan mörktalet vara mycket högt, som vid trafiknykterhetsbrott och smärre våldsbrott.

Antalet anmälda brott inom vissa brottskategorier under åren 1950–1984 framgår av tabell 1 (källa: BRÅ-rapport 1985:5).

Tabell 1. Antal anmälda brott inom olika brottskategorier 1950–1984

År	Våldsbrott (3 kap. BrB)[a]	Sedlighetsbrott (6 kap. BrB)	därav våldtäkt och våldförande	Rån (BrB 8:5–6)	Inbrottsstöld (BrB 8:1–4)	därav bostads-inbrott[b]
1950	7 528	2 829	350	190	20 714	
1951	7 868	3 205	449	214	24 159	
1952	7 529	2 756	310	198	26 511	
1953	7 702	3 198	330	261	25 889	
1954	7 925	2 986	339	277	28 348	
1955	8 733	3 200	375	316	33 319	
1956	8 685	2 764	333	404	34 357	
1957	8 715	2 638	356	452	42 717	
1958	8 546	2 969	427	442	53 645	
1959	8 381	3 536	474	455	53 230	
1960	8 856	4 045	512	469	56 302	
1961	8 899	3 967	516	491	56 460	
1962	8 863	3 675	516	556	62 002	
1963	9 203	3 749	516	607	66 120	
1964	9 694	3 890	590	653	72 530	
1965	11 973	3 934	587	963	80 584	7 648
1966	13 275	3 711	660	1 066	80 520	8 163
1967	13 855	3 870	652	1 034	85 469	8 535
1968	17 045	3 717	603	1 192	97 493	9 045
1969	18 052	3 335	630	1 297	90 154	9 263
1970	18 610	3 321	692	1 511	107 578	11 020
1971	17 864	3 090	617	1 701	134 117	14 833
1972	18 363	2 595	598	2 027	127 329	16 223
1973	17 725	2 718	597	2 150	114 984	14 956
1974	20 174	3 313	684	2 296	114 427	15 787
1975	21 803	2 738	769	2 336	133 607	20 124
1976	21 736	2 377	773	2 697	149 399	22 250
1977	23 994	2 691	800	3 374	154 937	22 247
1978	23 249	2 852	851	3 461	144 113	21 244
1979	23 595	2 860	922	3 075	139 358	17 678
1980	25 062	3 096	885	3 427	139 215	20 385
1981	24 722	3 190	865	3 228	136 376	20 014
1982	28 687	3 904	941	3 530	138 343	21 063
1983	29 667	3 589	923	3 473	138 913	23 866
1984	31 264	3 846	995	3 681	141 781	24 647

[a] Utom vållande till annans död, till kroppsskada och framkallande av fara för annan.
[b] Fr. o. m. år 1968 exkl. inbrottsstöld av skjutvapen, ammunition och sprängmedel.

Tabell 1. (forts.) Antal anmälda brott inom olika brottskategorier 1950–1984

År	Biltillgrepp	Annan[a] stöld	Bedrägeri (9 kap. BrB)	Skadegörelse (12 kap. BrB)	Alla brott mot BrB
1950	7 528[b]	89 756	14 653	5 063	161 778
1951	9 218[b]	109 951	21 907	5 165	194 753
1952	9 108[b]	104 821	15 485	5 826	185 787
1953	10 515[b]	112 215	14 994	6 330	192 851
1954	15 726[b]	114 284	17 005	7 257	201 317
1955	25 029[b]	130 088	17 111	8 039	225 231
1956	26 464[b]	138 088	17 137	9 702	235 153
1957	18 062	132 829	18 714	11 425	259 176
1958	20 698	138 600	18 849	12 355	280 917
1959	17 722	136 591	18 698	13 333	278 004
1960	18 219	129 154	20 144	13 166	276 314
1961	20 968	131 507	19 262	14 876	281 752
1962	23 836	133 408	18 927	15 465	293 763
1963	24 987	141 421	20 538	15 419	308 850
1964	26 959	155 532	22 554	18 233	336 435
1965	30 704	173 440	33 307	22 995	393 660
1966	27 328	182 784	41 321	22 393	410 904
1967	30 198	193 244	43 097	24 721	437 042
1968	31 319	205 465	63 354	28 815	493 926
1969	30 579	208 029	54 272	29 933	480 979
1970	32 301	250 644	71 601	33 882	563 138
1971	36 951	281 964	58 745	37 102	614 150
1972	34 621	285 590	48 084	37 007	598 681
1973	30 919	248 796	45 795	39 338	547 542
1974	30 323	258 389	49 492	45 771	570 610
1975	36 742	295 047	50 370	54 760	643 405
1976	43 757	308 311	53 731	54 901	683 279
1977	44 499	321 147	57 309	62 330	716 367
1978	38 785	310 469	51 762	61 305	683 646
1979	34 162	313 513	70 802	60 877	698 171
1980	34 301	340 614	101 122	59 057	760 911
1981	32 711	342 811	97 272	62 873	760 614
1982	35 692	367 061	94 408	68 278	805 569
1983	34 884	365 957	88 220	67 955	799 457
1984	38 378	394 374	91 080	71 999	845 706

[a] 8 kap. BrB utom inbrottsstöld, biltillgrepp och rånbrott.
[b] För åren 1950–1955 ingår motorcyklar och för år 1956 även mopeder.

Tabell 1. (forts.) Antal anmälda brott inom olika brottskategorier 1950–1984

År	Uppklarade brott mot BrB	Trafiknykterhets-brott[a]	Brott mot narkotika-strafflagen
1950	81 732	3 460	
1951	79 258	4 658	
1952	78 544	5 530	
1953	80 417	6 508	
1954	83 891	7 442	
1955	88 806	9 071	
1956	92 721	11 694	
1957	92 848	12 026	
1958	103 517	12 286	
1959	101 252	13 490	
1960	105 714	12 702	
1961	104 717	13 329	
1962	111 259	12 678	
1963	110 170	12 592	
1964	115 357	14 822	
1965	115 011	16 494	
1966	161 235	17 031	
1967	181 058	18 001	
1968	170 174	15 923	
1969	163 994	18 442	43 946
1970	182 573	17 036	15 635
1971	165 171	18 672	17 929
1972	151 281	18 108	18 876
1973	172 469	19 680	20 859
1974	166 228	20 931	18 840
1975	180 803	21 685	21 071
1976	180 249	20 766	17 872
1977	168 493	22 187	20 739
1978	176 567	22 671	20 647
1979	174 359	21 701	22 599
1980	213 252	21 681	59 425
1981	218 186	21 065	67 515
1982	240 972	21 217	68 505
1983	240 236	22 493	47 996
1984	247 307	21 925	38 238

[a] Uppgifterna om trafiknykterhetsbrott fr. o. m. 1975 är ej jämförbara med motsvarande uppgifter för tidigare år.

4.2 Påföljdernas användning

Påföljdernas användning under åren 1950–1984 framgår av tabell 2 (källa: Rättsstatistisk årsbok 1985).

Statistiska uppgifter angående påföljdsval och straffmätning för olika brott finns i bilaga 1.

Tabell 2. Personer som godkänt föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande eller som dömts, efter huvudpåföljd 1950–1984[1, 2]

	Huvudpåföljd	Antal personer							
		1950	1955	1960	1965[3]	1970	1971	1972	1973
	Dömda till								
10	Fängelse	4 255	7 865	10 546	9 788	11 465	10 617	12 207	11 865
11	Ungdomsfängelse[4]	159	192	328	385	245	185	217	196
12	Internering[5]	223	308	382	157	87	66	56	55
13	Sluten psykiatrisk vård[6]	347	452	535	337			433	411
14	Vård i specialsjukhus för psykiskt					414	435		
15	utvecklingsstörda	.	.	.	.			16	25
16	Öppen psykiatrisk vård	.	.	.	92	38	28	16	30
17	Skyddstillsyn	.	.	.	5 649	6 365	6 543	6 925	6 541
18	därav anstaltsbehandling/fängelse[7]	.	.	.	519	372	434	382	329
19	BrB 33:2 tillämpad	.	.	.	21	103	83	66	67
20	Villkorlig dom	4 518	5 067	7 248	2 130	4 525	4 628	5 681	5 260
21	Vård enligt socialtjänstlagen[8]	.	103	441	732	1 089	1 029	994	918
22	Vård enligt lag om vård av missbrukare[9]	.	.	.	111	393	318	358	351
23	Avsättning[10]	6	20	20	15	11	13	2	1
24	Suspension[10]							10	17
25	Böter genom dom	68 564	71 263	99 705	89 167	61 721	51 418	58 840	61 178
26	Böter genom strafföreläggande (SF)	95 050	183 208	314 097	226 147	150 987	165 156	166 942	189 426
27	Böter genom ordningsbot (OB)[11]	.	.	.	.	150 434	151 747	166 052	191 774
28	Disciplinstraff	1 113	1 057	1 039	941	618	404	338	288
29	BrB 34:1, p. 1 tillämpad	.	.	.	1 086	3 179	3 344	3 986	4 043
	därav avseende tidigare ådömd påföljd								
30	Fängelse	.	.	.	157	374	343	261	343
31	Ungdomsfängelse	.	.	.	170	194	205	212	266
32	Internering	.	.	.	467	553	578	487	504
33	Skyddstillsyn	.	.	.	286	2 023	2 188	2 988	2 880
34	Villkorlig dom	.	.	.	6	35	30	38	50
35	Fri från påföljd (BrB 33:2)	.	.	.	35	13	11	24	10
36	Påföljd eftergiven (BrB 33:4)	.	.	.	52	52	72	76	78
37	**Summa domar, SF och OB**	**174 235**	**269 535**	**434 341**	**336 824**	**391 636**	**396 014**	**423 173**	**472 467**
38	**därav domar**	**79 185**	**86 327**	**120 244**	**110 677**	**90 215**	**79 111**	**90 179**	**91 267**

[1] Uppgifter för åren 1951–1954, 1956–1959, 1961–1964 och 1966–1969 finns publicerade i Rättsstatistisk årsbok 1977, 1980 resp. 1981.

[2] Till och med 1971 är uppgifterna stickprovsberäknade utom beträffande brottsbalken kap. 3–15 samt 17–21.
Uppgiftsinsamlingen till statistiken integrerades 1972 i Rättsväsendets informationssystem (RI). Från och med denna tidpunkt omfattar redovisningen samtliga personer.

[3] Brottsbalken jämte följdförfattningar ersatte strafflagen den 1 januari 1965. Uppgifterna för åren 1950–1964 har därför anpassats till den nya lagstiftningen.

[4] Ungdomsfängelse avskaffades 1 januari 1980.

1974	1975	1976	1977[12]	1978	1979	1980[13]	1981[13]	1982[13]	1983	1984	
11 593	11 629	11 643	12 454	12 939	13 114	*13 505*	*14 405*	*14 921*	15 320	14 714	10
119	109	104	81	44	7	.	.	.	.	.	11
34	33	38	31	35	15	15	3	.	.	.	12
437	404	371	376	349	344	348	303	351	368	305	13
											14
14	7	8	6	4	5	12	7	6	1	1	15
23	15	14	17	13	11	13	19	15	17	16	16
6 283	6 365	6 162	6 026	6 077	5 298	*6 029*	*6 657*	*7 079*	6 472	5 946	17
291	405	393	318	256	201	*705*	*909*	*1 132*	904	818	18
55	58	52	42	38	37	37	45	46	45	34	19
5 357	5 178	5 231	5 860	6 429	7 017	7 759	9 180	10 169	11 174	11 043	20
894	831	692	764	846	847	930	1 038	811	739	657	21
326	307	289	207	212	192	211	191	29	39	36	22
3	2	.	.	.	.	.	.	.	.	.	23
23	13	.	.	.	.	.	.	.	.	.	24
58 904	58 700	55 936	47 000	43 714	37 737	38 690	39 095	40 997	40 519	36 451	25
200 300	199 159	191 467	152 292	110 330	93 929	94 544	101 380	93 190	90 267	83 744	26
200 844	190 321	190 108	169 746	183 355	177 321	202 559	215 801	223 176	218 428	200 875	27
239	177	181	186	182	154	161	123	129	94	92	28
3 803	3 914	4 173	4 665	4 710	4 196	4 101	4 159	4 355	4 446	4 198	29
293	311	348	439	496	492	484	520	523	610	590	30
190	222	179	162	142	74	11	.	.	.	.	31
461	452	394	358	324	283	259	121	11	.	.	32
2 810	2 882	3 206	3 659	3 680	3 230	3 266	3 410	3 685	3 673	3 391	33
49	47	46	47	68	117	81	108	136	163	217	34
11	14	4	17	11	15	8	13	14	17	12	35
59	49	97	84	77	68	73	87	93	81	98	36
489 266	**477 227**	**466 518**	**399 812**	**369 327**	**340 270**	**368 958**	**392 461**	**395 335**	**387 982**	**358 188**	37
88 122	**87 747**	**84 943**	**77 774**	**75 642**	**69 020**	**71 855**	**75 280**	**78 969**	**79 287**	**73 569**	38

[5] Internering avskaffades den 1 juli 1981.
[6] T. o. m. 1964 gällde strafflagen 5:5 samt lagen 19 september 1929, sinnessjuklagen. Personer som dömts enligt strafflagen 5:5 ingår i redovisningen.
[7] Skyddstillsyn med anstaltsbehandling ersattes 1 januari 1980 av skyddstillsyn med fängelse.
[8] T. o. m. 1960 avser uppgiften personer som överlämnats för samhällsvård resp. skyddsuppfostran, därefter t. o. m. 1981 gällde vård enligt barnavårdslagen.
[9] T. o. m. 1981 gällde vård enligt nykterhetsvårdslagen.
[10] Fr. o.m. 1 januari 1976 har avsättning och suspension genom lagändring tagits bort som påföljd för brott.
[11] Ordningsbot infördes genom lag 28 maj 1968 som trädde i kraft i juli samma år. Uppgifterna inkluderar samtliga ordningsbot.
[12] Fylleriet avkriminaliserades 1 januari 1977.
[13] Kursiverade uppgifter är reviderade p. g. a. felaktigheter i statistiken.

Om man ser på utvecklingen sedan BrB:s tillkomst år 1965 kan bl. a. följande utläsas av tabellen.

De per år utdömda fängelsestraffen har, något ryckigt, ökat från knappt 10 000 år 1965 till nästan 15 000 år 1984. En topp nåddes år 1983 med 15 320.

Antalet skyddstillsynsdomar per år har i stort sett varit konstant sedan år 1965. År 1984 utdömdes endast 300 fler domar på skyddstillsyn än år 1965. En topp nåddes år 1982 med 7 079.

Användningen av villkorlig dom har relativt konstant ökat från 2 130 år 1965 till 11 043 år 1984.

Angående förändringarna mellan år 1983 och år 1984 hänvisas till vissa statistiska uppgifter som lämnas i avsnitt 7.3.1.

5 Straffmätningsregler i andra länder

BrB innehåller, även om inga allmänna regler om straffmätning finns, ett komplicerat system av bestämmelser som reglerar straffmätningen (se avsnitt 15.1). I grunden ligger, liksom i de flesta länders strafflagstiftning, att straffvärdet för de enskilda brotten anges genom straffskalor. Det säger sig självt att några enkla jämförelser med främmande rätt inte är möjliga då regelsystemen för straffmätning även i andra länder är av komplicerad karaktär. Starka likheter när det gäller det materiella innehållet kan föreligga även om helt skild lagstiftningsteknik har använts och tvärtom. På ett allmänt plan kan dock sägas att det i utländsk rätt är vanligt att man systematiskt sammanför olika regler av betydelse för straffmätningen i ett kapitel eller i en avdelning av lagen i stället för att som i Sverige ha reglerna utspridda. Den största skillnaden i övrigt är att det i utländsk rätt ofta förekommer bestämmelser om straffmätningens grunder samt allmänna stadganden som anger olika försvårande och förmildrande omständigheter. Ibland är sådana bestämmelser endast avsedda att vara till ledning för straffmätningen inom de givna skalorna medan de i andra fall påminner om vårt gamla återfallsstadgande i 26 kap. 3 § BrB och regeln i nuvarande 33 kap. 4 § BrB genom att de också ger möjlighet att över- och underskrida annars tillämplig skala. När i våra direktiv talas om allmänna påföljdsvals- och straffmätningsregler torde det i första hand vara regler av de nu nämnda slagen som avses.

Exempel på en utförlig reglering av straffmätningen enligt den modell som ovan nämnts erbjuder den österrikiska strafflagen av år 1975. Först anges där utförligt de allmänna grundsatserna för straffmätningen och dessa kompletteras sedan i följande paragrafer med försvårande omständigheter i sju punkter och förmildrande omständigheter i arton punkter (32–34 §§).

I USA har under senare år påföljdsbestämningen intagit en central roll i den kriminalpolitiska debatten och exempel finns där på en rik flora av olika lösningar och system. Vi kan hänvisa de intresserade till Jareborg – von Hirsch Påföljdsbestämning i USA, BRÅ-rapport 1984:4.

Beträffande USA kan nämnas att hösten 1984 antogs omfattande förändringar i den federala strafflagstiftningen av kongressen (Comprehensive Crime Control Act of 1984, H.J. RES. 648). Dessa rör bl. a. påföljdsbestämningen vid federal domstol. Den nya lagstiftningen syftar till att öka enhetligheten och förutsebarheten i påföljdsbestämningen. Såsom ett led i denna strävan avskaffas institutet parole, en form av villkorlig frigivning, som dock inte, som i Sverige, inträffar efter viss verkställd strafftid, utan efter beslut av särskild nämnd, Parole Board. Den enda form av straffav-

kortning som framdeles kommer att finnas är, förutom benådning, några dagar för varje verkställd månad som belöning för gott uppförande. En särskild kommission, United States Sentencing Commission, inrättas. Detta organ skall ha till huvudsaklig uppgift att utarbeta riktlinjer för de federala domstolarnas påföljdsbestämning. Riktlinjerna skall medverka till att denna blir förutsebar och rättvis, att omotiverade skillnader för tilltalade med väsentligen samma bakgrund som dömts för väsentligen samma form av brottslighet inte skall förekomma samt till att påföljdsbestämningen blir tillräckligt flexibel för att medge avsteg från de allmänna riktlinjerna när så är befogat på grund av förmildrande eller försvårande omständigheter i det enskilda fallet.

Påföljdsbestämningen och regleringen av denna har således under senare år tilldragit sig stort intresse i många andra länder. Förutom de redan nämnda kan pekas på Västtyskland. Närmare skall i detta avsnitt dock redogöras endast för de finska straffmätningsreglerna, vilka hänvisas till i våra direktiv. Dessa infördes år 1976 och placerades i 6 kap. strafflagen. Kapitlet har rubriken Om straffmätning.

I 1 § ges en allmän regel om straffmätningen. Enligt denna skall vid straffmätning samtliga på saken inverkande straffskärpande och strafflindrande grunder samt enhetligheten i straffpraxis beaktas. Straffet skall vidare utmätas så att det står i rättvist förhållande till brottets skadlighet och farlighet samt till den skuld gärningsmannen ådagalagt i brottet.

I 2 § anges straffskärpningsgrunderna. Dessa är:

"1) planmässighet i den brottsliga verksamheten,
2) att brottet begåtts av medlem i en för allvarliga brott organiserad grupp,
3) att brottet begåtts mot belöning, samt
4) gärningsmannens tidigare brottslighet, såframt förhållandet mellan denna och det nya brottet med anledning av att brotten är likartade eller eljest hos gärningsmannen utvisar uppenbar likgiltighet för förbud och påbud i lag."

I 3 § anges strafflindringsgrunderna. Dessa är:

"1) betydande påtryckning, hot eller annan liknande omständighet som medverkat till brottets begående,
2) stark mänsklig medkänsla, som lett till brottet, eller exceptionell och oförutsedd frestelse eller annan motsvarande omständighet, som varit ägnad att minska gärningsmannens förmåga att följa lag, samt
3) gärningsmannens strävan att av egen drift avstyra eller avlägsna verkningarna av sitt brott eller främja utredningen av detta."

Sist i det finska straffmätningskapitlet ingår i 4 § en bestämmelse som syftar till att minska olägenheterna av s. k. sanktionskumulation. Bestämmelsen har den innebörden att om gärningsmannen av brottet förorsakats eller genom domen åsamkas annan följd, vilken tillsammans med det straff som utmätts skulle leda till ett med hänsyn till brottets art obilligt resultat, skall denna omständighet i skälig mån beaktas vid straffmätningen.

Som grund för att införa de nu redovisade straffmätningsreglerna i Finland anfördes i den finska propositionen (1975 II rd. nr 125) att

1) den åtalades rättsskydd skulle ökas,

2) tillräckligt strängt straff för gärningsmannen och rättvis proportion mellan brott och straff skulle säkerställas,
3) domstolspraxis skulle förenhetligas,
4) straffmätningens förutsebarhet skulle ökas och
5) domstolarna skulle tvingas motivera sig i straffmätningsfrågor.

Dessutom framhölls att straffmätningen för den åtalade ofta är mycket viktigare än t. ex. under vilken brottsbenämning gärningen hänförs samt att lagbestämmelser om straffmätning förekommer i flera av de nyaste strafflagarna i andra länder.

Främsta anledningen till att man i Finland tog itu med att utarbeta särskilda straffmätningsregler var den återfallsreglering man tidigare hade. Denna var stelbent och ledde vid återfall till långa strafftider.

B Överväganden och förslag

6 Allmänna överväganden om straffsystemet

6.1 Inledning

Normer och normefterlevnad är en nödvändig förutsättning för alla utvecklade samhällen. Det finns många olika mekanismer varigenom samhällets normer utvecklas och kontrolleras. På samma sätt varierar sanktionerna mot upptäckta normbrott kraftigt. De flesta av normerna i samhället är informella. De beslutas inte i officiella former och varken formell kontroll eller formella sanktioner förekommer. Med samhällsutvecklingen har emellertid mängden av i officiella former beslutade normer ökat påtagligt. Det är dock endast en liten del av alla dessa som är förenade med hot om straffsanktioner. I allmänhet litar man till andra mekanismer, formella eller informella, när det gäller att upprätthålla normefterlevnaden. Straffsystemet är endast ett av många medel som finns för att styra medborgarnas handlande.

Frågan om vad som utmärker eller bör utmärka ett straffsystem har genom århundradena varit föremål för omfattande tankemödor. Straffsystemen har aldrig varit en angelägenhet för endast jurister och politiker. Också filosofer och samhälls- och beteendevetare har gjort insatser som varit av avgörande betydelse för straffsystemens utveckling och ideologiska förankring.

Det som utmärker normer som tillhör ett straffsystem är att överträdelse av normerna är förenat med hot om straff. I moderna straffsystem är normerna och de sanktioner som en överträdelse kan medföra genom lagstiftning offentligt proklamerade i förväg. De skall i princip också vara riktade mot var och en som bryter mot de uppsatta normerna.

Straffsystemets viktigaste ändamål är givetvis att påverka normefterlevnaden. Genom att förena normerna med sanktioner och kontroll söker man styra medborgarnas beteende. Skulle straffsystemet helt sakna betydelse för normefterlevnaden är det knappast möjligt att motivera dess existens på ett etiskt försvarbart sätt.

Traditionellt har med begreppet kriminalpolitik avsetts frågor som rör straffsystemet och dess tillämpning. De kriminalpolitiska frågorna har, vid sidan av kriminaliseringens omfattning, avsett kontrollens och sanktionernas utformning och handhavande. I den kriminalpolitiska debatten har det ofta fästs mycket stora förhoppningar till att man genom åtgärder på dessa nivåer på ett mer avgörande sätt skulle kunna påverka graden av normefterlevnad. Hot om strängare straff, ökad kontroll, individuella vårdåtgärder eller inkapacitering av farliga individer har växelvis eller i olika kombinationer upp-

fattats som vägen till ökad laglydnad. Det torde emellertid numera stå klart att förändringar av straffsystemet i allmänhet är av mycket begränsad betydelse för den allmänna brottsnivån i ett samhälle.

För att förstå rättssystemets betydelse för brottsutvecklingen måste man beakta att graden av laglydnad sammanhänger i betydligt högre grad med en lång rad andra faktorer än straffsystemets närmare utformning. Redan om vi ser till brottsutvecklingen i Sverige sedan början av 1950-talet är det uppenbart att de stora förändringar som skett inte berott på att straffsystemet har förändrats. Vid internationella jämförelser framstår straffsystemets underordnade roll än tydligare (jämför Knut Sveri i bilaga 3). De allmänna utvecklingstendenserna är uppenbarligen oberoende av även vad vi har anledning att uppfatta som mycket kraftiga skillnader i straffsystemens utformning.

Brottsutvecklingen styrs alltså huvudsakligen av faktorer som är oberoende av straffsystemet och dess handhavande. Det är med andra ord uppenbart att den samhälleliga strukturen är av avgörande betydelse för brottslighetens utveckling vad gäller både former och omfattning.

Det finns, som vi redan framhållit i avsnitt 2, olika uppfattningar om hur de närmare orsakssambanden ser ut. Vi vill för vår del peka på följande. Det torde stå klart att en del av den ökade brottslighet som vi fått uppleva under senare decennier sammanhänger med att möjligheterna att begå brott ökat markant bl. a. genom att vi lämnar våra ägodelar obevakade stora delar av dygnet. Antalet föremål som kan tillgripas har ökat i det närmaste explosionsartat. Det kan också pekas på hur en företeelse som bilismen både underlättat traditionell brottslighet och givit upphov till helt nya former av brott. Vi vet också att det finns mycket påtagliga samband mellan befolkningstäthet och brottslighet. Den ökade koncentrationen till städer och tätorter har därför säkerligen haft en brottshöjande effekt. Över huvud taget kan det antas att en ökad rörlighet bland befolkningen ökar brottsligheten. Även befolkningsstrukturen och då främst andelen brottsbenägna ungdomsgrupper har stor betydelse. Det torde inte heller råda någon tvekan om att det finns ett samband mellan brottslighet och sådana faktorer som tillgång till och organisation av arbete, bostäder, kommunikationer och fritidsaktiviteter. Naturligtvis är också kriminaliseringsnivån, dvs. i vilken utsträckning samhället ansett det nödvändigt att styra medborgarnas handlande genom straffbud, något som måste beaktas.

Det bör alltså understrykas att det är i bakomliggande faktorer av nu nämnt slag som vi måste söka förklaringar till brottsutvecklingen. Detta innebär också att vi bör vara medvetna om att åtgärder som inte alls har att göra med straffsystemet, utan rör helt andra områden, kan vara av betydelse i detta sammanhang. Det råder knappast någon tvekan om att den allmänna samhällsutvecklingen på sikt är av större betydelse för brottsutvecklingen än åtgärder som rör straffsystemet som sådant. En medveten kriminalpolitik måste således vidga perspektivet utanför straffsystemet. Vad som krävs är brottsförebyggande åtgärder i en vidsträckt mening. Såsom framhållits bl. a. i budgetpropositionerna under det senaste decenniet kan det sålunda antas att reformverksamheten inom exempelvis familjepolitiken, utbildningsväsendet, arbetslivet, fritidsverksamheten samt social- och hälsovården härvid är av betydelse. Här skall bara pekas på den grogrund för kriminalitet som

ungdomsarbetslöshet och drogmissbruk kan utgöra. Om man med beaktande av de reformer och den utveckling som skett inom de nämnda samhällsområdena under efterkrigstiden ser på brottsutvecklingen under samma period finns det dock inte anledning till någon större optimism. Det förhållandet att brottsligheten ökat starkt under senare decennier trots betydande insatser inom t. ex. social- och arbetsmarknadspolitiken ger klar indikation om att förbättrade ekonomiska och sociala förhållanden allmänt sett inte medför minskad brottslighet.

Vad som nu sagts bör emellertid inte uppfattas på så sätt att den traditionella kriminalpolitiken, den som rör straffsystemet och dess tillämpning, skulle sakna betydelse för efterlevnaden av de straffrättsliga normerna. Det råder enligt vår uppfattning ingen tvekan om att straffsystemet allmänt sett har en återhållande effekt när det gäller beteenden som är kriminaliserade. En avkriminalisering av förfaranden som uppfattas såsom förkastliga, t. ex. stöld och misshandel, skulle på sikt otvivelaktigt leda till att antalet sådana handlingar ökade. Utan ett straffsystem skulle säkerligen efter hand de normer som systemet nu understödjer försvagas. Följden skulle bli ökad otrygghet för den enskilde medborgaren. I detta sammanhang är det dock inte enbart omfattningen av kriminaliseringen som har betydelse.

Även om kriminaliseringen som sådan skulle behållas kan man anta att normefterlevnaden skulle minska om risken för upptäckt och sanktion skulle uppfattas som mer eller mindre obefintlig. Straffsystemet måste ha en viss grad av effektivitet för att fylla sin funktion. Vi vill därför framhålla att det enligt vår uppfattning måste vara en självfallen ambition att rättssystemet skall handhas effektivt, dvs. att risken för upptäckt och lagföring bör hållas hög och att förfarandet bör vara snabbt. Vi är alltså övertygande om att graden av effektivitet hos rättssystemet är av betydelse för brottsnivån. Det bör emellertid betonas att det är en långt ifrån enkel uppgift att i någon högre grad höja effektiviteten. Härtill kommer att intresset av effektivitet alltid måste vägas mot intressen som exempelvis kraven på rättssäkerhet och integritet.

Självfallet är också påföljdernas stränghet och utformning av betydelse för brottsnivån. Tillgänglig erfarenhet talar emellertid mot att justeringar av straffsystemet i dessa hänseenden är verksamma medel för att påverka brottsutvecklingens allmänna förlopp. Det finns inte någon enkel koppling mellan hög repressionsnivå och låg brottsnivå. Enligt vår uppfattning kan det däremot knappast ifrågasättas att påföljdssystemets utformning och tillämpning allmänt sett är av stor betydelse för tilltron till rättsväsendet och därigenom också, åtminstone på sikt, för den allmänna laglydnaden. I ett demokratiskt rättssamhälle är det en självklarhet att rättssystemet måste ha förankring hos, dvs. uppfattas som legitimt av, medborgarna. Värden som rättvisa, förutsägbarhet och likabehandling är i detta hänseende av avgörande betydelse. En höjd repressionsnivå behöver däremot inte öka systemets legitimitet. Den enskilde har emellertid ett berättigat krav på att gärningar som strider mot vissa av de normer som är allmänt accepterade i samhället på något sätt bestraffas. Skulle det allmänna inte ombesörja denna bestraffning finns det risk för att utvecklingen skulle leda till privatjustis.

Det nu sagda innebär att straffsystemet, även helt oberoende av dess brottsförebyggande effekter, fyller en viktig funktion. För att den enskilde

skall uppleva att han lever i ett rättssamhälle krävs att det allmänna ingriper mot normbrott som framstår som särskilt skadliga eller farliga. För den som utsätts för en klandervärd handling är straffet en markering av att samhället står på hans sida.

6.2 Kriminalisering

I nutida västerländska rättsstater uppfattas den s. k. *legalitetsprincipen* som ett grundläggande krav som straffsystemet måste tillgodose. Legalitetsprincipen innebär i korthet att straff får utdömas endast för gärningar som i förväg blivit kriminaliserade genom generell lagstiftning. För nutida straffsystem är således kriminaliseringen den knutpunkt som systemet är upphängt på. Det är kriminaliseringen som avgör systemets omfång och gränser. Utan kriminalisering finns ingen gärning att lagföra och döma över och ingen påföljd som skall verkställas.

Kriminalisering innebär ett allmänt hot om att förövandet av en viss typ av gärning kommer att leda till sanktioner. Ett beslut om kriminalisering torde också i allmänhet vara förenat med en förhoppning att själva kriminaliseringen genom *avskräckning* skall påverka människors handlande på sådant sätt att icke önskvärda gärningar upphör eller minskar i omfattning. Risken att drabbas av straff är alltså avsett att förmå människorna att avstå från att handla på ett sätt som staten, dvs. de lagstiftande, anser vara skadligt.

Det står emellertid klart att det inte endast och inte ens huvudsakligen är själva straffhotet som avhåller människor från att begå straffbelagda gärningar. De flesta människor avhåller sig från att t. ex. stjäla eller begå misshandel utan att ägna risken för straff någon närmare eftertanke. Kriminaliseringen kan emellertid vara betydelsefull för laglydnaden på annat sätt än genom ren avskräckning. Det råder knappast något tvivel om att kriminaliseringen har en, låt vara något svårbestämd och diffus, *moralbildande eller moralförstärkande* inverkan på människor i allmänhet. Man talar om att samhällets normer internaliseras, dvs. blir en del av den enskilde individens normer. Detta sker främst genom informell social kontroll inom mindre grupper såsom familjen, skolan och arbetskamraterna. Det skall dock betonas att straffhotet och det förhållandet att straff också i praktiken döms ut och verkställs naturligtvis är av stor betydelse för kriminaliseringens moralbildande och moralförstärkande effekt.

En förutsättning för att kriminalisering skall kunna fungera effektivt som medel att påverka normefterlevnad är att straffsystemet uppfattas som *legitimt*. Skulle medborgarna anse att straffsystemet riktas mot en rad förfaranden som saknar straffvärde eller att det inte används för sådana förfaranden som är klart straffvärda påverkas säkerligen den generella normefterlevnaden i negativ riktning. Om systemet har hög legitimitet är möjligheterna att genom kriminalisering styra beteenden större än annars. I många fall anpassar människor sitt beteende efter lagens föreskrifter inte på grund av avskräckning eller därför att de anser att föreskrifterna i sig överensstämmer med moralen utan helt enkelt därför att de anser att man i en demokratisk rättsstat bör anpassa sig till vad lagen föreskriver.

Legitimiteten i ett straffsystem sammanhänger inte bara med vilka förfa-

randen som är kriminaliserade utan också med på vilket sätt dessa bestraffas. Kriminalisering innebär alltid ett etiskt problem. Den allmänna uppfattningen i vårt samhälle är att man bör göra vad man kan för att minska livets plågor för alla människor. Mot bakgrund av denna uppfattning har det t. ex. byggts upp en omfattande sjukvårdsapparat och ett finmaskigt socialt skyddsnät. I ett sådant samhälle kan straffet, som innebär att medvetet påföra människor lidande, synas passa mindre väl. Det står klart att vi i Sverige i dag inte kan acceptera den grad av repression som under tidigare samhällsförhållanden uppfattades som normal.

Straffsystemets legitimitet beror inte endast på kriminaliseringens utformning och systemet för bestraffningen utan också på i vad mån medborgarna uppfattar sig ha inflytande på och delaktighet i systemet. Det kan här erinras om att den moderna strafflagstiftningen har vuxit fram ur ett ursprungligt system för lösning av konflikter mellan enskilda människor eller mellan olika ätter. I detta system var ersättningen åt den förfördelade parten det primära. Böter som dömdes ut tillföll ursprungligen målsäganden. Och skadeståndsrätten har ända fram till sen tid ansetts som en del av det straffrättsliga systemet. Till belysning härav kan nämnas att den centrala skadeståndsrättsliga regleringen så sent som före tillkomsten av 1972 års skadeståndslag fanns i 6 kap. SL. Straffsystemet och dess handhavande har emellertid i allt högre grad kommit att bli en angelägenhet för specialiserade befattningshavare inom rättsväsendet. Till en del kan utvecklingen ses som en följd av anspråken på legalitet. Utvecklingen har emellertid inte varit fri från kritik. Den norske kriminologen Nils Christie anser sålunda i korthet att den konflikt som uppstår vid ett brott "tillhör" offret och gärningsmannen. I vårt system spelar emellertid dessa egentliga parter ofta en underordnad roll. I offrets ställe träder samhället in genom åklagaren. Och i gärningsmannens ställe – eller vid sidan av honom – finns ofta en advokat. Christie anser att konflikten mellan offret och gärningsmannen på detta sätt blir "stulen" av professionella aktörer som naturligt nog inte helt kan leva sig in i och förstå de inblandades känslor. I stället borde konflikten återföras till de egentliga parterna. Värdet härav skulle enligt Christie vara bl. a. att offret skulle få en ökad förståelse för gärningsmannens motiv och att sådana företeelser som gottgörelse och förlåtelse på ett naturligt sätt skulle kunna komma in i processen och sannolikt minska behovet av straff.

Såsom vi redan antytt är kriminaliseringens omfattning en av de faktorer som har stor betydelse för straffsystemets legitimitet. Området för kriminalisering har under 1900-talet och då särskilt efter andra världskriget undergått en betydande utökning. En mycket stor mängd gärningar, huvudsakligen av mindre allvarlig natur, har straffbelagts. Särskild har detta gällt bestämmelser om vägtrafiken men även på andra områden har utvecklingen varit sådan att man skulle kunna tala om en "inflation i straffhot". Utvecklingen har naturligtvis sin grund i uppfattningen att kriminalisering är en enkel och förhållandevis billig metod för social kontroll. Även om det under 1970-talet skett både en avkriminalisering och en depenalisering av kvantitativt viktiga förseelser såsom t. ex. parkeringsförseelser, där böter ersatts med administrativa avgifter (se avsnitt 2.5), måste man fråga sig om det verkligen finns rationell grund för kriminalisering i nuvarande omfattning. Enligt vår mening finns skäl att tro att kriminaliseringens effektivitet skulle öka om mäng-

den av kriminaliserat beteende minskades. Det förhållandet att bestraffning används för förfaranden som knappast framstår som särskilt klandervärda medför en risk för att tilltron till det berättigade i straff även i andra fall minskar.

Om avkriminalisering eller depenalisering tillgreps för vissa mer bagatellartade gärningar skulle dessutom polisens resurser lättare kunna koncentreras på från kriminalpolitisk synpunkt viktiga brott. För den sociala kontroll som ändå bedöms som önskvärd kan andra typer av sanktioner liknande parkeringsavgifterna användas. En annan möjlighet är att samhället använder sig av olika former av belöning för att frammana önskvärda beteenden. Ett exempel på fall där belöningstanken realiserats är skrotningsavgiften för bilar. Att utarbeta konkreta förslag i nu angiven riktning omfattas inte av våra direktiv. Vi inskränker oss därför till att på detta sätt redovisa vår allmänna inställning. Våra förslag innebär således inte i något fall avkriminalisering eller depenalisering av gärning som f. n. utgör brott. I detta sammanhang bör nämnas att regeringen i juni 1983 gav riksåklagaren i uppdrag att utföra en samlad genomgång av olika områden inom straffrätten som skulle kunna lämpa sig för avkriminalisering genom depenalisering eller på annat sätt. Riksåklagaren har i mars och oktober 1984 avgivit förslag till avkriminalisering och depenalisering av vissa brott.

6.3 Preventionsteorierna som grundval för straffsystemet

6.3.1 Inledning

När BrB utarbetades utgick man som en självklarhet från att straffsystemets uppgift var att skydda samhället mot brott. Från s. k. absoluta straffteorier, såsom vedergällnings- och soningsteorier, enligt vilka straffsystemet inte fyller något praktiskt socialt syfte utan är ett uttryck för ett etiskt postulat, tog man avstånd.

Också enligt vår uppfattning är det en huvuduppgift för straffsystemet att motverka brottslighet. När vi i vissa hänseenden ställer oss kritiska till en del av de tankegångar som lades till grund för BrB:s påföljdssystem beror detta inte på någon grundläggande meningsmotsättning om vilka uppgifter som straffsystemet har. Vad som skiljer är snarare olika uppfattningar om på vilket sätt straffsystemet kan fungera eller bör användas för att nedbringa brottsligheten.

Till grund för BrB ligger både allmänpreventiva och individualpreventiva tankegångar. Straffsystemet och de straffrättsliga ingripandena avses ha brottspreventiv verkan på människor i allmänhet och det enskilda straffet avses ha preventiv effekt på den dömde. I avsnitt 2 och i bilaga 2 lämnas en redogörelse för den kriminalpolitiska debatten under senare decennier och för forskningens uppfattning om allmän- och individualpreventiva effekter.

Sammanfattningsvis kan sägas att såväl de allmän- som de individualpreventiva överväganden som lades till grund för BrB:s påföljdssystem har utsatts för en omfattande och i många delar välgrundad kritik. Denna har gjort gällande att vissa av tankegångarna inte är teoretiskt hållbara vilket gör dem

tvivelaktiga eller t. o. m. oanvändbara. De bygger på orealistiska förväntningar och de eftersträvade effekterna uppnås ofta inte. Det har också sagts att de allmän- och individualpreventiva övervägandena är svåra att förena i ett konsekvent straffsystem. Någon ledning har inte givits för hur t. ex. intresset av ett strängt och för andra avskräckande straff i det enskilda fallet skall avvägas mot intresset av att genom individualpreventiva åtgärder förhindra att en lagbrytare begår nya brott. (Jämför här nuvarande 1 kap. 7 § BrB.)

När vi något närmare skall beröra preventionsteorierna och deras betydelse för straffsystemets utformning skall vi göra detta utifrån en modell som blivit allt vanligare på senare tid. En tidigare ofta förbisedd skillnad mellan allmän- och individualpreventiva teorier är att de har sin väsentliga betydelse på olika nivåer i det straffrättsliga systemet. Man bör skilja mellan den betydelse de har vid beslut om att straffbelägga en gärning (*kriminalisering*), vid *påföljdsbestämningen* och vid *verkställigheten av påföljden*.

6.3.2 Beslut om kriminalisering

Allmänpreventiva överväganden är uppenbarligen av grundläggande betydelse för beslut om kriminalisering. Trodde man inte att hotet om straff hade någon effekt skulle det knappast finnas någon grund för kriminalisering. Detta innebär bl. a. att för att en kriminalisering skall tillgripas måste krävas att den framstår som ändamålsenlig. Om det resultat man avser att uppnå kan nås på annat och lämpligare sätt, t. ex. genom att på sätt som angivits i avsnitt 6.2 införa olika typer av avgifter för icke önskvärda handlingar eller belöningar för handlingar som man önskar frammana, bör kriminalisering inte användas.

Teorin om allmänpreventionen bygger till stor del på sunt förnuft. De vetenskapligt underbyggda kunskaper vi har om kriminaliseringarnas allmänpreventiva effekter är begränsade. De ger inte någon egentlig ledning när det gäller frågan i vad mån medborgarnas handlande går att påverka med hjälp av straffbestämmelser. Det torde emellertid vara ställt utom tvivel att straffsystemet påverkar medborgarnas beteenden. I vilken utsträckning detta sker genom avskräckning, genom moralbildning eller genom andra faktorer är däremot svårt att avgöra. Detta skiftar säkerligen mellan olika brott och har olika stor betydelse för olika människor. En faktor som torde vara av stor betydelse är att systemet uppfattas som genomtänkt och konsekvent. Är endast vissa av flera förfaranden som framstår som lika klandervärda kriminaliserade påverkar detta säkerligen i negativ riktning benägenheten att efterleva normerna. Kriminaliseringen i samhället utgör en form av officiellt sanktionerad syndalista. Respekten för denna är självfallet beroende på att den utformas under hänsynstagande till krav på saklighet och opartiskhet liksom till att alla skall behandlas lika inför lagen.

Ett av de grundläggande kraven i en modern rättsstat är att kriminaliseringar skall vara opersonliga, dvs. att de i princip skall riktas mot var och en och inte enbart mot vissa utpekade personer. Det är här fråga om krav på legalitet. Detta innebär att individualpreventiva skäl inte är relevanta när det gäller frågan om vilka förfaranden som bör kriminaliseras.

Sedan beslut fattats om att ett visst handlande skall kriminaliseras upp-

kommer frågan vilken straffskala som skall knytas till brottet. Enligt vårt förmenande har man härvid ej nytta av allmänpreventiva resonemang som har sin utgångspunkt i avskräckningseffekter. Enligt sådana borde man ju sätta straffet högt främst där det kan avskräcka och alltså antas vara effektivt. I de fall där man kan anta att straffhotet inte har någon reell betydelse för efterlevnaden av straffbudet skulle det kunna sättas lågt. Följden skulle bli att straffet kunde sättas ganska lågt för många typer av allvarliga brott, t. ex. mord, medan det å andra sidan borde sättas högt för sådana förseelser där det i stor utsträckning kan antas vara straffhotet som förmår människorna att avstå från det straffbelagda beteendet, t. ex. smärre skattebrott eller vissa trafikförseelser. En sådan strafflagstiftningsmetod skulle självfallet framstå som orimlig.

Enligt vår mening är det de moralförstärkande och moralbildande effekterna liksom hänsynen till straffsystemets legitimitet som åtminstone på sikt är av betydelse ur allmänpreventiv synvinkel. Detta innebär emellertid inte att man bör grunda straffskalorna för de enskilda brotten på överväganden beträffande behovet av moralbildning eller moralförstärkning. Enligt vår uppfattning skall brott tilldelas straffskalor efter hur klandervärda de är. Härmed tillgodoses också såväl moral- som legitimitetsaspekter.

Vi har nyss tagit avstånd från att låta bedömningen av avskräckningseffekten påverka straffskalornas utformning. Vi är medvetna om att det dock finns de som anser det vara försvarligt att lagstiftaren av avskräckningsskäl i vissa undantagsfall föreskriver högre straff än vad gärningens klandervärdhet påkallar. Vi vill härvid framhålla att även vid brott beträffande vilka en del av dem som förespråkar stränga straff brukar framhålla betydelsen av avskräckning, t. ex. narkotikabrott, så anser man i allmänhet också att brotten i sig är så klandervärda att de förtjänar stränga straff.

Individualpreventiva resonemang förtjänar i princip inte avseende vid fastställande av vilka straffskalor brotten skall ha. Enligt sådana skall ju straffet avpassas efter den enskilde lagöverträdaren med hänsyn till vad som kan krävas för just hans individuella avskräckning, oskadliggörande eller behandling. Det är uppenbart att hänsyn av denna art inte bör ges betydelse vare sig när det gäller att lägga fast nivån på straffskalorna eller när det gäller att bestämma straffskalor för de enskilda brotten. Däremot kan omfånget av straffskalorna vara beroende av individualpreventiva aspekter och hänsynstaganden. Detta är mer en lagteknisk fråga. Önskar man således att den normala straffskalan för ett visst brott skall täcka även omständigheter hänförliga till gärningsmannens person påverkar detta skalans omfång.

Enligt vår uppfattning bör bestämmandet av brottens straffskalor baseras på brottens svårhet eller förkastlighet. Det måste vara en naturlig utgångspunkt när man skall bestämma straffskalor för de olika brotten att bedöma vad de allmänt sett förtjänar av straff.

För att komma fram till vilka straffskalor de olika brotten bör ha får man enligt vår uppfattning falla tillbaka på någon form av rättviseresonemang. Härvid blir *proportionalitet* och *ekvivalens* viktiga begrepp. Med proportionalitet avses att straffskalan bör bestämmas i proportion till brottets svårhet. Ekvivalens innebär att lika svåra straff skall utsättas för likvärdiga brottstyper och kan sägas vara en följd av proportionalitetstanken.

Vi återkommer i avsnitt 11 och 12 till de nu behandlade frågorna som är av grundläggande betydelse vid vår översyn av straffskalorna.

6.3.3 Påföljdsbestämningen

När domstolen funnit att den tilltalade är skyldig till ett brott skall domstolen bestämma påföljd. I straffbestämmelserna för de enskilda brotten anges en straffskala i böter och/eller fängelse. *Straffmätning* innebär att domstolen i det särskilda fallet utmäter straff inom den i lag angivna straffskalan. I vissa fall har domstolen möjlighet att med stöd av särskilda bestämmelser döma ut straff som är lägre eller högre än vad som stadgas i straffbestämmelsen. Dessutom finns bestämmelser som i betydande utsträckning ger domstolen möjlighet att döma till villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård i stället för fängelse. Stannar domstolen för någon av dessa påföljder blir det inte aktuellt att göra någon straffmätning. Med *påföljdsval* avses att domstolen på detta sätt väljer mellan flera olika tillämpliga påföljder. Termen *påföljdsbestämning* använder vi som en gemensam beteckning för påföljdsval och straffmätning.

I nuvarande 1 kap. 7 § BrB finns en allmän bestämmelse om påföljdsvalet enligt vilken domstolen med iakttagande av vad som krävs för att upprätthålla allmän laglydnad skall fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället. Bestämmelsen innebär alltså att det är preventionshänsyn som skall vara avgörande för påföljdsvalet i det enskilda fallet. En avvägning skall göras mellan allmän- och individualpreventiva hänsyn varvid det brukar sägas att de individualpreventiva skall ha ett visst företräde.

Någon allmän bestämmelse om straffmätning finns däremot inte i BrB. Det står emellertid klart att straffmätningen sker väsentligen efter brottets svårhet eller klandervärdhet. Utrymmet för att vid sidan härav beakta preventiva hänsyn är uppenbarligen begränsat. Vid utarbetandet av BrB framhölls att det från rättssäkerhetssynpunkt skulle vara betänkligt att som princip för straffmätningen uppställa att domstolen skulle överväga vad som från allmänpreventiv eller individualpreventiv synpunkt vore erforderligt eller lämpligt. Ett visst utrymme ansågs dock föreligga för domstolen att i det särskilda fallet väga in synpunkter av detta slag.

6.3.3.1 Straffmätningen

Vi vill först ta upp frågan om i vad mån *allmänpreventiva hänsyn* bör tas vid straffmätningen. Problemställningen är här i allt väsentligt parallell med den tidigare behandlade om bestämmande av straffskalor för brotten. Enligt vår uppfattning är det således bl. a. ur allmänpreventiv synvinkel väsentligt att man har ett system enligt vilket utgångspunkten vid straffmätningen är det enskilda förfarandets klandervärdhet.

Vid kriminalisering har det förekommit att straffskalan med hänsyn till de *avskräckande effekter* detta kan medföra vid ett visst brott satts högre än vad förfarandets klandervärdhet påkallar. Vi tar, som framgått, för vår del avstånd från ett sådant resonemang. Vi vill dock beträffande straffmätningen i sådant fall säga följande. I den mån straffskalan utformats med hänsyn till avskräckande effekter kommer, genom att domstol är bunden av den i lag givna straffskalan, också straffmätningen att ske med hänsyn till behovet av avskräckning. Något självständigt ställningstagande till de avskräckande effekterna krävs inte heller i detta fall från domstolens sida. Vid straffmät-

ningen är det emellertid också vid sidan av vad som direkt följer av straffskalorna naturligt att domstolen tar hänsyn till vad som förekommit vid lagens förarbeten. Förekommer där uttalanden om vilka hänsyn som bör tas eller vilken praxis som allmänt sett bör iakttas skall dessa normalt beaktas även om de inte omedelbart hänför sig till förfarandenas klandervärdhet. Vid sidan av vad vi nu har angett bör enligt vår uppfattning domstol inte av hänsyn till den förmenta avskräckande effekten utdöma ett högre straff än vad gärningens svårhet påkallar.

Det torde i dag kunna förekomma att en viss typ av gärning, med hänsyn till att den t. ex. fått en större utbredning eller uppträder i mer elakartade former, med hänvisning till allmänpreventiva skäl bedöms strängare än enligt tidigare rättspraxis. Som vi återkommer till kan hänsyn av detta slag enligt vår uppfattning vara relevanta vid påföljdsvalet. Det torde också kunna förekomma att en ändrad straffmätningspraxis kan vara motiverad med hänsyn till att ändrade förhållanden påkallar en ändrad syn på klandervärdheten. Att en domstol i syfte att avskräcka andra i ett visst enskilt fall ger ett högre straff än vad brottet annars anses påkalla är däremot enligt vår uppfattning inte acceptabelt i en rättsstat. En sådan rättstillämpning skulle strida mot kravet på att alla skall behandlas lika inför lagen.

Sammanfattningsvis bör enligt vår uppfattning allmänpreventionen inte tillmätas någon självständig betydelse vid straffmätningen i det enskilda fallet. Straffmätningen bör i princip ske efter brottets klandervärdhet med beaktande av de anvisningar lagstiftaren givit genom straffskalor eller på annat sätt. Härigenom kommer också allmänpreventiva hänsyn att tillgodoses.

I detta sammanhang vill vi peka på att allmänpreventionen huvudsakligen torde verka genom lagens straffhot och en i anslutning därtill upprätthållen fast och konsekvent praxis som visar att straffhotet inte är tomt. Det torde vara sällan som enskilda domar i sig kan antas vara av betydelse för allmänpreventionen. Det är knappast möjligt för domstolarna att göra någon kvalificerad bedömning av vilken inverkan en viss höjning av straffet i ett enskilt fall kan antas få för den allmänna laglydnaden. Som vi redan påpekat strider det också mot kravet på likhet inför lagen att i det enskilda fallet av allmänpreventiva skäl göra avvikelser från sedvanlig straffmätning.

Vi övergår härefter till frågan om i vad mån *individualpreventiva* hänsyn bör beaktas vid straffmätningen.

Individualprevention brukar sägas fungera på tre olika sätt; genom individuell vård eller behandling, genom individuell avskräckning eller genom oskadliggörande (inkapacitering).

Att *vård- eller behandlingsaspekter* skulle tillåtas utgöra självständiga grunder för straffmätningen är enligt vår uppfattning uteslutet. Beträffande böter är detta över huvud taget inte möjligt då straffet inte innefattar sådana moment. Vad gäller fängelse vet vi att trots den vård och behandling som förekommer så har påföljden allmänt sett negativa effekter för de intagna. Dessa effekter accentueras ju längre strafftiden är. Någon rimlig möjlighet för en domstol att förutse att en längre anstaltsvistelse i ett enskilt fall skulle lämna utrymme för en framgångsrik behandling finns inte.

En annan sak är att det i enskilda fall bör finnas möjlighet att mäta ut kortare straff än vad själva brottets svårhet påkallar med hänsyn till omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens personliga förhållanden.

Gällande rätt lämnar i en rad olika hänseenden utrymme för sådana hänsyn vid straffmätningen. Detta gäller exempelvis vissa fall av s. k. sanktionskumulation (den dömde har drabbats av andra menliga följder av brottet). Bestämmelsen i nuvarande 33 kap. 4 § BrB om hänsyn till gärningsmannens ålder bör också framhållas. Våra förslag innebär att möjligheterna att ta hänsyn av detta slag i inte oväsentlig mån utvidgas samtidigt som förutsättningarna preciseras.

Det torde inte vara ovanligt att hänsynstagande till omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens personliga förhållanden uppfattas som grundat på individualpreventiva överväganden. Det bör då betonas att dessa hänsynstaganden inte i något fall innebär att den dömde får någon särskild vård eller behandling som skulle vara ägnad att avhålla honom från brott. Allt som sker är en lindring av det straff som annars skulle ha utdömts. I flera fall, exempelvis vid sanktionskumulation, är det också uppenbart att överväganden om vilken betydelse för gärningsmannens framtida laglydnad som en sänkning av straffet kan få helt saknar relevans. Vad som är avgörande är helt enkelt att ett straff utdömt efter endast brottets svårhet skulle framstå som orättvist hårt. I andra fall, t. ex. vid hänsynstagande till den dömdes ungdom, torde det visserligen på ett allmänt plan kunna sägas att långa frihetsstraff är särskilt olämpliga ur individualpreventiv synvinkel. Men varken enligt gällande rätt eller enligt vårt förslag är det avsikten att domstolen i det enskilda fallet skall göra någon prövning av hur betydelsefull för den fortsatta laglydnaden som en viss sänkning av straffet är. Domstolen torde för övrigt sakna såväl teoretiska som praktiska förutsättningar för att göra en kvalificerad prövning i detta hänseende.

Enligt vår uppfattning bör således domstolen inte tillmäta individualpreventiva synpunkter av vård- och behandlingskaraktär någon självständig betydelse vid straffmätningen. Men eftersom vi anser att den dömdes personliga förhållanden har betydelse för straffmätningen har vi föreslagit ett regelsystem som tar sikte på olika situationer där en sänkning av straffet framstår som rimlig och rättvis med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden. Härigenom underlättas möjligheterna att få en enhetlig och konsekvent praxis. Det är också vår övertygelse att det föreslagna regelsystemet i allt väsentligt fångar in den typ av fall som brukar anföras som exempel på när individualpreventiva hänsyn tas vid straffmätningen.

Överväganden om vilket straff som behövs för att *avskräcka den dömde* från fortsatt brottslighet bör enligt vår uppfattning inte få påverka straffmätningen. Den enda situation där detta skulle kunna vara försvarbart är vid vissa fall av upprepad brottslighet. Som vi påpekar senare i detta avsnitt föreslår vi en särskild reglering för sådana fall som allmänt ger utrymme för straffskärpning och därmed en starkare avskräckande effekt utan att domstolen därför behöver överväga straffskärpningens inverkan i det enskilda fallet.

Inkapacitering som straffmätningsgrund har ifrågasatts såväl på den grunden att det är tveksamt om man får några brottsminskande effekter som – och kanske främst – från rättvisesynpunkt. Tanken bakom inkapacitering är att lagöverträdaren skall hindras från att begå ytterligare brott under den tid han sitter inspärrad och att den som kan förväntas fortsätta att begå allvarliga brott skall sitta inspärrad under längre tid än om någon risk för fortsatt

brottslighet inte föreligger. En grundläggande fråga vid diskussion om inkapacitering är med vilken grad av säkerhet man kan identifiera personer som kommer att begå brott i framtiden. Med låg träffsäkerhet i detta hänseende minskar givetvis de eftersträvade effekterna samtidigt som riskerna för förhöjda straff som inte på detta sätt fyller sitt ändamål ökar. Av forskningens resultat har framgått att det sannolikt går att identifiera vissa högriskgrupper. Förutsägelser om individuella återfallsrisker är däremot osäkra och kännetecknas av många falska positiva (=lagbrytare där man förutsagt återfall som inte inträffar) och falska negativa (=lagbrytare där man förutsagt framtida laglydighet men där återfall inträffat). Detta talar mot att använda inkapacitering som grund för straffmätningen. Härtill kommer att det för att man skall kunna nå mer påtagliga inkapaciteringseffekter är nödvändigt att höja straffen mycket kraftigt i förhållande till den nivå de ligger på i dag.

Enligt vår uppfattning är det helt otänkbart att inom ramen för den sedvanliga straffmätningen öppna möjligheter att ta hänsyn till intresset av inkapacitering i det enskilda fallet. I den mån man inte delar vår uppfattning i denna del utan anser något sådant önskvärt är det som vi ser det nödvändigt att tillskapa en särskild påföljdsform inom vars ram inkapacitering kan ske. Vi vill här erinra om att påföljden internering som fyllde en sådan funktion så sent som år 1981 avskaffades under bred politisk enighet.

Sammanfattningsvis anser vi således att inte heller individualpreventionen, dvs. inkapacitering, indviduell avskräckning eller behovet av vård och behandling, bör tillmätas någon självständig betydelse vid straffmätningen i det enskilda fallet. Omständigheter hänförliga till gärningsmannens person skall emellertid även i fortsättningen få inverka på straffmätningen (se härom avsnitt 15.2.3).

Ett särskilt problem utgör frågan vilken hänsyn som bör tas till *återfall*. Det torde knappast finnas något rättssystem där inte tidigare domar för brott kan påverka påföljden för den nya brottsligheten. Detta kan emellertid ske på en rad olika vägar och den faktiska betydelse som den tidigare brottsligheten tillmäts växlar kraftigt mellan olika rättssystem. Det finns också mycket skiftande uppfattningar om på vilka grunder tidigare brottslighet bör tillmätas betydelse. Enligt vissa ökar klandervärdheten medan andra hänvisar till behov av individuell avskräckning eller inkapacitering. Det finns också de som hävdar att det inte är de som tidigare dömts för brott som skall särbehandlas i skärpande riktning utan att särbehandlingen tvärtom bör avse åtminstone en del av den brottslighet som begås av tidigare ostraffade personer och då ske i mildrande riktning. Vanligt är också att just allmänpreventiva skäl åberopas som grund för en strängare bedömning av återfallsbrottslighet.

Också enligt vår uppfattning måste det finnas möjlighet att vid påföljdsbestämningen ta hänsyn till om gärningsmannen tidigare begått brott. En sådan ordning torde av en bred allmänhet uppfattas som naturlig och rimlig. Med hänsyn till att många olika uppfattningar finns om varför, hur och i vilken utsträckning återfall bör tillmätas betydelse anser vi emellertid att det är väsentligt att man genom lagstiftning skapar underlag för en enhetlig och konsekvent praxis. Såsom närmare kommer att utvecklas i avsnitt 15.2.4 föreslår vi därför ett system av bestämmelser som tillsammans reglerar vilken betydelse tidigare brottslighet skall ha vid påföljdsbestämningen. Systemet

är utformat med beaktande av allmänpreventiva hänsyn. Beträffande den sedvanliga straffmätningen innebär emellertid förslaget att, förutom vid bötesbrott och vid val mellan böter och fängelse, någon hänsyn inte skall tas till tidigare brottslighet. Orsaken härtill är inte att vi av principiella skäl anser att sådana hänsyn här inte bör tas utan helt enkelt att vi förordar en tekniskt annorlunda uppläggning av återfallsregleringen. Om en domstol vill skärpa straffet vid nya brott skall detta enligt vårt förslag inte ske genom att man mäter ut ett längre fängelsestraff än vad annars hade skett, utan genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.

6.3.3.2 Påföljdsvalet

Vad vi nu har anfört hänför sig till straffmätningen. I långa stycken har det relevans även för påföljdsvalet. Om vi bortser från valet mellan böter och fängelse är emellertid problemen vid påföljdsvalet delvis annorlunda än vid straffmätningen. Vad gäller straffmätningen är det brottsliga förfarandets klandervärdhet alltid den naturliga utgångspunkten. Vid påföljdsvalet är däremot det grundläggande problemet *enligt vilka kriterier lika klandervärda förfaranden skall kunna bemötas med olika påföljder.* Den traditionella motiveringen för att ha ett på detta sätt differentierat påföljdssystem är uppenbarligen att de individualpreventiva effekterna härigenom kan optimeras. Olika slags lagöverträdare behöver olika påföljder. En konsekvens av detta synsätt har också varit att de olika påföljderna i princip betraktas som lika ingripande.

I praktiken råder det emellertid inget tvivel om att såväl allmänheten som de dömda på goda grunder uppfattar de olika påföljderna som påtagligt olika stränga. Särskilt uppenbart är givetvis att fängelse framstår som en svårare påföljd än skyddstillsyn och villkorlig dom. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 15.4. Det är också uppenbart att individualpreventiva överväganden, hur välgrundade de än skulle vara, inte kan rättfärdiga olika behandling i hur hög grad som helst. Det är i detta hänseende som det brukar sägas att de individualpreventiva hänsynen måste vägas mot allmänpreventionens krav. För vår egen del vill vi här peka särskilt på kraven på legalitet, förutsebarhet och likhet inför lagen som enligt vår uppfattning är av stor betydelse för att påföljdssystemet skall uppfattas som legitimt.

Det är inte ovanligt att vägningen mellan individual- och allmänprevention uppfattas så att individualpreventiva hänsyn alltid skulle tala för en lindrigare och allmänpreventiva hänsyn alltid för en strängare påföljd. Detta är, såsom också klart kom till uttryck i BrB:s ursprungliga påföljdssystem med de ingripande påföljderna internering och ungdomsfängelse, inte korrekt. Vård- och behandlingsbehov har åberopats som grund för mer kännbara ingripanden än vad som är påkallat ur allmänpreventiv synvinkel. Motsvarande gäller i än högre grad inkapacitering. En annan sak är att vi i Sverige numera, bortsett från överlämnande till särskild vård, inte har någon individualpreventivt inriktad påföljd som lämnar utrymme för strängare ingripande än om ett sedvanligt fängelsestraff skulle utdömts. Detta är en ordning som vi anser bör bevaras.

Påföljden *överlämnande till särskild vård* utgör, som nyss framgick, i viss mån ett undantag från vad vi nu har sagt. Det är ju inte ovanligt att exempel-

vis den som blir överlämnad till sluten psykiatrisk vård kan bli föremål för ett frihetsberövande som är väsentligt längre än den anstaltsvistelse som kommit i fråga om påföljden hade blivit fängelse. Det bör emellertid framhållas att brottsligheten i dessa fall i princip varken utgör någon förutsättning för att vård skall komma till stånd eller har någon inverkan på längden eller utformningen av överlämnandet. Såsom vi kommer att utveckla närmare i avsnitt 9 föreslår vi också av bl. a. denna orsak att möjligheterna till överlämnande till särskild vård visserligen behålls i den omfattning som nu gäller men att överlämnandet formellt inte skall betraktas som en brottspåföljd.

Med de utgångspunkter som vi nu angivit blir den avgörande frågeställningen vid påföljdsvalet under vilka förutsättningar det bör anses motiverat att ådöma en mildare påföljd än vad en sedvanlig påföljdsbestämning skulle leda till.

Vi har tidigare betonat att det av *allmänpreventiva hänsyn* är viktigt med en enhetlig och konsekvent rättspraxis. Den allmänpreventiva verkan av kriminaliseringen som sådan förutsätter också att det hot denna innefattar inte framstår som tomt. Allmänt sett bör också strängare påföljd kunna vara effektivare från allmänpreventiv synpunkt. Allmänpreventionen synes därför i detta sammanhang kunna sägas tala för en begränsad användning av skyddstillsyn och villkorlig dom.

Vad vi anförde i samband med straffmätningen om svårigheterna för domstolen att bedöma den allmänpreventiva betydelsen av ett enskilt fall gör sig emellertid gällande också när det gäller påföljdsvalet. Vad som kan sägas är dock att allmänpreventiva hänsyn typiskt sett gör sig gällande med särskild styrka i vissa situationer. Enligt vår uppfattning bör man därför inte i lagstiftningen helt allmänt hänvisa till allmänpreventionen utan i stället försöka ange under vilka omständigheter denna enligt lagstiftaren gör sig särskilt gällande. Härigenom skapas ett bättre underlag för en enhetlig praxis samtidigt som de allmänpreventiva hänsynen kan tillgodoses utan att domstolarna behöver återfalla i en i allmänhet fiktiv prövning av det enskilda avgörandets betydelse i detta hänseende.

Vi tror också att det förhållandevis enkelt går att ange de relevanta situationerna. Det mest uppenbara är givetvis när gärningen är *starkt klandervärd* och därför enligt sedvanlig straffmätning skulle medföra ett långt fängelsestraff. Skillnaden mellan ett fängelsestraff och de alternativa påföljderna blir i sådana fall särskilt påtaglig. Med en omfattande användning av alternativa påföljder ökar riskerna för att straffhotet framstår som tomt och för att tilllämpningen framstår som oenhetlig och orättvis.

De allmänpreventiva hänsynen gör sig vid påföljdsvalet också gällande med större styrka vid *vissa arter av brott* än vid andra. F. n. anses rattfylleri vara ett brott av sådan art. Vi skall inte här närmare utveckla i vilka fall hänsyn av detta slag kan göra sig gällande. Vi vill dock peka på att det vid påföljdsvalet kan finnas anledning att beakta om en viss typ av brott t. ex. fått en större utbredning eller antagit mer elakartade former. Det bör dock framhållas att en förskjutning av rättspraxis enligt vår uppfattning endast bör komma i fråga om det finns goda skäl att generellt skärpa bedömningen av fall av det aktuella slaget. Påföljdsvalet bör inte användas för att statuera exempel i enskilda fall. Vi vill i detta sammanhang avslutningsvis betona att man enligt vår uppfattning i domstolarna bör vara mycket återhållsam med

att av hänsyn till arten av brott utveckla en praxis med fängelsestraff när det inte i samband med lagstiftningen gjorts ställningstaganden som visar att en sådan praxis verkligen varit avsedd.

Vid sidan av brottets svårhet och art är också *återfall* en faktor som talar för att ett strängare påföljdsalternativ bör väljas. En sådan ståndpunkt kan grundas på allmänpreventiva överväganden men som vi tidigare påpekat kan också andra skäl åberopas. Ett sådant är behovet av inkapacitering. Vi anser det självklart att tidigare brottslighet skall kunna påverka påföljdsvalet, se närmare härom i avsnitt 15.2.4. Något annat vore inte rimligt. Med den lagreglering som vi föreslår saknas det dock i princip anledning för domstolarna att i de enskilda fallen ta ställning till andra grunder för att återfallet skall beaktas än att detta följer av lagstiftningen.

Individualpreventionen är den klassiska grunden för det differentierade påföljdssystemet. Det har också varit vanligt att lagstiftningen inte ger domstolarna mycket mer ledning för tillämpningen än just att individualpreventiva hänsyn skall beaktas. Lagstiftaren har inte ansett sig ha möjlighet att i lag ange mer bestämda kriterier för tillämpningen. Detta kan möjligen bero på att det är först under de senaste decennierna som en mer omfattande forskning om risken för fortsatt brottslighet och om resultaten av olika former av behandling har kommit till stånd. Av forskningen framgår att även i de fall allmänna slutsatser kan dras om vissa grupper av lagöverträdare så är prognoser i enskilda fall behäftade med mycket stor osäkerhet. Rättstillämpningen ställs därför i en mycket svår situation. Det torde inte heller råda någon tvekan om att domstolarna beträffande påföljdsvalet i praktiken kommit att utveckla en praxis enligt vilken vissa aspekter beaktas utan att man därför gör någon egentlig prognos i det enskilda fallet.

Enligt vår uppfattning är det mot denna bakgrund naturligt att lagstiftaren, utan att för den skull alltför hårt binda domstolarna, genom mer preciserade regler söker ge domstolarna vägledning för tillämpningen. Omständigheter hänförliga till den tilltalades person torde härigenom kunna tillgodoses bättre än med nuvarande system. Härtill kommer att man genom en sådan ordning öppnar möjlighet att beakta sådana rättfärdighets- eller billighetshänsyn som enligt vår uppfattning, exempelvis vid s. k. sanktionskumulation, väl kan förtjäna att beaktas vid påföljdsvalet helt oberoende av individualpreventiva effekter, se härom i avsnitt 15.2.3.

När det gäller de omständigheter som enligt vår uppfattning bör påverka påföljdsvalet hänvisar vi till vårt förslag (34 kap. BrB). Förslaget är avsett att öka möjligheterna att välja annan påföljd än fängelse men torde i praktiken i övrigt komma att nära anknyta till den praxis som nu tillämpas. På ett undantag när behöver emellertid domstolarna inte göra prognoser i det enskilda fallet. Undantaget gäller val mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. Angående motiven för detta hänvisar vi till avsnitt 15.4.

Vad vi nu anfört om påföljdsvalet innebär sammanfattningsvis att vi beträffande detta, i likhet med vid straffmätningen, förordar en reglering som innebär att domstolarna inte skall tillmäta vare sig allmän- eller individualpreventiva hänsyn någon självständig betydelse i det enskilda fallet. Detta innebär inte att vi på något sätt överger den grundsyn som präglar BrB, nämligen att straffsystemets uppgift är att skydda samhället från brott. Enligt vår uppfattning är detta emellertid i första hand ett ansvar för lagstiftaren

som har att utforma straffsystemet så att preventionsaspekterna tillgodoses utan att detta går ut över kraven på legalitet och en enhetlig rättstillämpning. Domstolarnas mycket väsentliga funktion i detta avseende är sedan att genom sin praxis utveckla straffsystemets innehåll.

6.3.4 Verkställigheten av påföljden

Som vi tidigare redovisat har det nuvarande påföljdssystemet ofta kritiserats för sin vård- och behandlingsinriktning. Grunden för kritiken har varit bl. a. att forskningen givit föga underlag för något antagande att man, åtminstone med nu kända metoder, genom vård eller behandling i någon mer påtaglig utsträckning kan minska riskerna för att de dömda fortsätter att begå brott eller att deras resocialisering i övrigt underlättas. Som svar på den kritiken har det anförts bl. a. att behandlingstanken varit av avgörande betydelse för kriminalvårdens humanisering och att det förhållandet att det är svårt att bedriva ett effektivt rehabiliteringsarbete inte får tas till intäkt för att rehabilitering inte skulle vara möjlig eller att ambitionerna att hjälpa de dömda bör överges. Vi delar denna uppfattning. Även om man inte bör ha orealistiska förväntningar på kriminalvårdens möjligheter är det enligt vår uppfattning av avgörande betydelse för möjligheterna till en human och meningsfull kriminalvård att man bibehåller ambitionerna att inom ramen för de ådömda påföljderna så långt möjligt genom stöd och hjälp söka underlätta de dömdas resocialisering. Det är då självfallet så att åtgärderna måste kunna anpassas efter behoven i det enskilda fallet. Det är på verkställighetsnivån som de praktiska förutsättningarna för en sådan individualiserad behandling föreligger. Det är uppenbart att en förutsättning för att ett meningsfullt resocialiseringsarbete skall kunna bedrivas är att man kan spela med ett mycket brett spektrum av insatser som dessutom kan anpassas efter hur förhållandena efter hand utvecklas i det enskilda fallet. Här, dvs. på verkställighetsnivån, har behandlingstanken alltså stor betydelse. Vår negativa inställning till att låta vård- och behandlingsaspekter påverka påföljdsbestämningen innebär på intet sätt något hinder mot en kriminalvård som har den grundläggande ambitionen att underlätta de dömdas anpassning i samhället.

Ett effektivt vård- och behandlingsarbete torde i allmänhet förutsätta att den dömde aktivt deltar i planeringsarbetet och att åtgärderna genomförs i samförstånd med honom. Den dömde har naturligtvis i allmänhet ett intresse av att verkställigheten för honom blir så förmånlig och lindrig som möjligt och det torde, i vart fall beträffande fängelse, från individualpreventiv utgångspunkt ofta vara lämpligast med en verkställighet som är upplagd på sådant sätt. Från allmänpreventiv utgångspunkt krävs emellertid att vissa minimikrav beträffande påföljden uppfylls. Beträffande villkorlig dom och skyddstillsyn hänför sig dessa i första hand till att förverkande av påföljden kan komma i fråga vid ny brottslighet eller svårare misskötsamhet. Beträffande skyddstillsyn tillkommer kravet att den dömde inte undandrar sig den övervakning m. m. som påföljden innebär. Vad gäller fängelse är det naturligtvis avgörande för tilltron till straffsystemet att en frihetsförlust också verkligen kommer till stånd. Detta gäller inte minst om man som vi gör strävar efter en minskad användning av fängelsestraff, såväl till antal som längd. Inom ramen för fängelsestraffet bör emellertid, på sätt som nu också sker,

alla krafter sättas in för att minska de negativa effekterna av frihetsberövandet för den intagne. Stora ansträngningar bör göras för att komma till rätta med hans personliga och sociala problem för att på så sätt minska risken för ny brottslighet efter straffverkställigheten.

Medan vård- och behandlingssynpunkter i allmänhet talar för en för den dömde lindrigare verkställighet kan intresset av inkapacitering tala i motsatt riktning. Också sådana synpunkter bör emellertid kunna beaktas på verkställighetsplanet. Stor risk för rymning och/eller fortsatt brottslighet bör således på så sätt som f. n. sker kunna påverka anstaltsplacering och möjlighet till vistelse utom anstalt.

Avslutningsvis vill vi här säga något om kriminalvårdens resurser för sitt rehabiliteringsarbete. Vi anser att betydande resurser bör avdelas för rehabilitering framför allt av dem som dömts till fängelse. Det kan ej nog betonas att det här rör sig om personer som allmänt sett är svaga och har svårt att hävda sig. Inte minst i tider av allmän åtstramning finns det stora risker för att de intagna, som har svårt för att göra sin stämma hörd i samhällsdebatten, kommer att sättas på undantag.

6.4 Minskad användning av fängelsestraff

En av de grundläggande uppgifterna i vårt utredningsuppdrag är enligt direktiven att få till stånd en minskad användning av fängelsestraff och att avkorta längden på de straff som döms ut. Redan i vårt tidigare betänkande Villkorlig frigivning m. m. (SOU 1981:92) uttalade vi oss för en minskad användning av fängelsestraffet. Vid remissbehandlingen av betänkandet anslöt sig flertalet av de remissinstanser som närmare hade gått in på frågan till den i direktiven givna målsättningen. Från ett par håll gavs dock, främst med hänvisning till brottsutvecklingen, uttryck för viss tveksamhet.

Vi tar i enlighet med vårt uppdrag även i detta betänkande upp frågan om ett minskat bruk av fängelsestraff. Här skall därför de olika skäl som kan anföras för eller emot en minskad användning av fängelstraffet diskuteras. Det bör dock redan inledningsvis framhållas, att det under de senaste årtiondena i olika sammanhang gjorts försök att ersätta fängelse med andra straffformer av frihetsinskränkande karaktär vilka kan upplevas som ett lika kraftfullt uttryck för samhällets ogillande som fängelse, utan att för den skull leda till negativa konsekvenser för den dömde och hans omgivning. I stort sett kan sägas att dessa strävanden misslyckats. Vi får alltså acceptera att fängelsestraffet fortfarande utgör ett centralt inslag i påföljdssystemet.

I vårt land är det en ledande princip att de svaga i samhället skall erhålla samhällets stöd i olika avseenden. Den sociala välfärden har byggts ut så att ingen skall behöva hamna utanför det sociala skyddsnätet. Att samhället varje år sätter runt 15 000 människor i fängelse och att ständigt nära 4 000 människor befinner sig i fängelse kan från nämnda synpunkt betraktas som en anomali särskilt som fängelsestraffet i stor utsträckning träffar personer som redan har stora sociala problem. Straffet motverkar därför insatser som görs av andra organ inom ramen för samhällets välfärdssystem.

De strävanden som finns att begränsa användningen av frihetsstraff måste också sättas i samband med en mer allmän strävan i vårt samhälle att be-

gränsa institutionernas roll och inskränka användningen av tvångsmedel. De skäl som från såväl effektivitets- som humanitär synpunkt talar för en sådan utveckling har självfallet också sin betydelse då fängelsestraffet diskuteras. I linje med denna utveckling ligger också en strävan att öka förståelsen för den som avviker från ett av samhället förordat handlingsmönster. Självfallet innebär detta inte att vi accepterar brottsliga handlingar. Det bör emellertid leda till vaksamhet mot överdrivna reaktioner mot brottslighet.

Vi kan således konstatera att det finns starka skäl som talar för en begränsad användning av fängelsestraffet. Samtidigt ser vi det som en självklarhet att vi inte inom en överskådlig tid kan avvara fängelse i påföljdssystemet. Detta gäller inte minst mot bakgrund av brottsutvecklingen och den härmed sammanhängande ökade oron för brott som den enskilde måste känna. Beaktas måste också framför allt den ökning av den allvarligare brottsligheten som skett under senare decennier. Vi tänker här främst på den allvarligare våldsbrottsligheten, narkotikabrottsligheten och den grövre ekonomiska brottsligheten. Samhället måste kunna ingripa med kraft mot den allvarliga brottsligheten och härför erfordras att man har ett straff som innebär frihetsberövande och detta även under relativt lång tid. Något realistiskt alternativ härtill finns i dag inte.

Då man skall ta ställning till i vilken omfattning fängelse bör användas är det självfallet inte bara de nu redovisade mera allmänna argumenten som måste beaktas. Det är också nödvändigt att ställa frågan vilken betydelse användandet av fängelsestraff har för nivån på brottsligheten. Det är ju uppenbart att man har större anledning att bruka fängelsestraff om detta kan verka minskande på brottsligheten, än om så inte är fallet. Om de brottsförhindrande effekterna av fängelsestraffet är höga kan det finnas anledning att tillmäta de humanitära skälen en minskad betydelse.

När det först gäller fängelsestraffets betydelse från *individualpreventiv synpunkt* kan mot bakgrund av senare tiders kriminologiska forskning (se bilaga 2) allmänt sett sägas att en höjd nivå inte minskar den straffades benägenhet att begå nya brott. Det måste också konstateras att olika individualpreventiva metoder inom ramen för fängelsestraffet visat sig vara dåligt ägnade att minska brottsbenägenheten hos dem som dömts. Även om rehabilitering inte i alla situationer är utesluten, måste vi acceptera att ett fängelsestraff i de allra flesta fall har övervägande negativa effekter för den som utsätts för det. Belägg finns således för att fängelsestraff leder till dålig rehabilitering och att de som undergått kriminalvård i anstalt ofta fortsätter att begå brott. Mot bakgrund av det nu sagda är det vår bestämda uppfattning att ökade insatser i form av längre "behandlingstider" (fängelsetider) inte får några positiva effekter på brottsnivån.

När man diskuterar vilken betydelse nivån på straffen har från individualpreventiv synpunkt är det ofrånkomligt att komma in på fängelsestraffets inkapaciterande effekt. Frågan huruvida man kan lägga inkapaciteringstankar till grund för påföljdsbestämningen har vi diskuterat i avsnitt 6.3. Vi har där, bl. a. på grund av svårigheterna att göra individuella återfallsprognoser, avvisat inkapaciteringstanken. Att inkapaciteringsresonemang inte duger vid påföljdsbestämningen hindrar emellertid inte att sådana resonemang kan ha betydelse för den allmänna nivån på straffen. Om en allmänt höjd nivå minskar brottsligheten på grund av att alla, och då även de brottsaktiva

personerna, hålls inspärrade under längre tid och en sänkt nivå ger upphov till en ökad brottslighet kan ju skäl finnas att allmänt sett låta nivån vara hög. Det nu sagda föranleder oss att komma in på en inom BRÅ gjord undersökning av effekterna av den s. k. halvtidsreformen den 1 juli 1983 (BRÅ-forskning 1985:2). I undersökningen dras slutsatsen att halvtidsreformen medförde ett tillskott av anmälda brott under andra halvåret 1983. I förhållande till den totala brottsligheten var tillskottet dock inte särskilt stort. Vi är tveksamma till om undersökningen i alla delar ger en riktig förklaring till den ökning av anmälningarna beträffande vissa brott som ägde rum efter halvtidsreformen. Det torde dock vara ganska givet att en viss ökning av brottsligheten blir följden av att flera hundra fängelsedömda friges vid en och samma tidpunkt. Av större intresse än den engångsökning av vissa brott som ägde rum under andra halvåret 1983 är emellertid vad som i undersökningen uttalas om utvecklingen på längre sikt. I rapporten (s. 21) sägs:

> Effekterna på antalet anmälda brott är nu en relativt hastigt övergående företeelse. Eftersom så många fängelsedömda släpptes ut på en gång erhölls en anhopning av brott i vissa brottstyper under en begränsad tid. Med tiden, då utsläppen återgår till det normala och fördelas jämnt över året, kommer effekterna vara av den storleksordningen att de knappast syns i statistiken.
>
> Eftersom inkapaciteringseffekten (den effekt på brottsligheten som uppstår då personer spärras in i t. ex. fängelse) existerar kommer dock den framtida nivån, om än marginellt, att bli något högre än om fängelsetiderna varit oförändrade.

Vi delar den framförda uppfattningen i denna del. Mindre variationer i bruket av fängelsestraff ger endast en marginell påverkan på brottsligheten.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att mindre förändringar av användningen av fängelse inte har några från inkapaciteringssynpunkt märkbara effekter på brottsligheten. För att uppnå sådana effekter krävs en ökning av bruket av fängelsestraff som är så stor att den är oförenlig med såväl svensk rättstradition som med den kunskap vi numera har om ett fängelsestraffs effekter för den som utsätts för det. En sådan höjning skulle också strida mot de allmänna utvecklingstendenser som vi ovan har redovisat.

Inte heller resultaten av forskningen rörande fängelsestraffets *allmänpreventiva verkningar* inger några större förhoppningar när det gäller möjligheten att genom justeringar av fängelsestraffets användning påverka brottslighetens omfattning. Knut Sveri (se bilaga 3) framhåller således att han i sin internationella jämförelse inte funnit någon tendens i riktning mot att stränga straff medför låg brottsnivå.

Det är således inte möjligt att göra några bestämda uttalanden om och i vilken utsträckning användningen av fängelsestraff på en given nivå påverkar den allmänna nivån på brottsligheten. De reformer som genomförts och som inneburit en minskad användning av fängelse – t. ex. i Västtyskland där fängelsestraff i viss utsträckning ersatts med böter – har dock inte visat sig ha några effekter på brottsutvecklingen i ökande riktning. Även detta förhållande utgör en anledning till att vi bör använda fängelsestraffet med stor återhållsamhet.

Att möjligheterna att genom en justering av användningen av fängelsestraff påverka brottsligheten är små, utesluter dock inte att stora förändringar kan få effekt. Sådana är dock, som nyss konstaterats, inte att övervä-

ga. På samma sätt som en kraftig ökning av bruket av fängelsestraff väl kan tänkas få lägre brottslighet som följd, kan man befara att en radikal minskning kan resultera i fler brott. Detta talar för att en minskning under alla förhållanden måste bli av begränsad art och ske med urskillning.

Inte sällan framförs i den allmänna debatten den uppfattningen att vi i vårt land vid en internationell jämförelse är särskilt milda. En vanlig uppfattning är således att användningen av frihetsstraff i Sverige är låg medan den t. ex. i Västtyskland, England och Finland är betydligt högre. För att få belagt hur det i verkligheten förhåller sig på denna punkt har vi uppdragit åt Knut Sveri att för vår räkning göra en jämförelse av användningen av straffrättsliga påföljder i de nordiska länderna (utom Island), Västtyskland och England (se bilaga 3).

Nu måste först sägas att jämförelser av bruket av frihetsstraff i olika länder är svåra att göra. Tillgänglig statistik säger inte hela sanningen. Man måste ta hänsyn bl. a. till skillnader i brottsnivån, kriminaliseringsstrukturen, straffverkställighetsregler, de processuella reglerna, polisens effektivitet, befolkningen intresse av att anmäla brott samt olika registreringssystem och statistikföring.

Sveris slutsats är att Sverige är det land i Norden som minst använder sig av frihetsberövande påföljder, men att England och Västtyskland har en betydligt lägre frekvens av sådana påföljder. Beträffande frihetsstraffens längd gäller att de korta straffen dominerar i samtliga länder. Sverige representerar här inget undantag och är inte mildare än de övriga länderna. Nivån i Sverige är genomgående samma som i de övriga nordiska länderna. England och Västtyskland – som använder frihetsstraff mer sällan – utmärker sig genom att slå till extra hårt mot en liten grupp av personer som får över ett års fängelse. Sveris konklusion är att Sverige intar en mellanposition både när det gäller användningen av frihetsstraff och tidslängden utmätt straff. I samband med denna konklusion påpekar Sveri att uppfattningen att vi i Sverige skulle vara exceptionellt försiktiga i bruket av frihetsberövande påföljder och att vi skulle använda kortare straff än andra motsvarande länder torde vara betydligt överdriven.

Sammanfattningsvis kan följande sägas. Ett ökat användande av fängelsestraff är inte ett verksamt medel när det gäller att minska brottsligheten eller ens att motverka en ökning av denna. I den mån det är möjligt att minska brottsligheten är det åtgärder av helt annat slag som krävs. Härav följer som en viktig slutsats att det inte heller finns något som tyder på att en måttlig minskning av användandet av fängelsestraff allmänt sett har någon betydelse för brottslighetens omfattning. Detta talar enligt vår uppfattning för att bruket av fängelse kan minskas. Vårt ställningstagande här påverkas naturligtvis av vår uppfattning om straffets innebörd. Straffet är repressivt och innebär ett medvetet påfört lidande. Det får ofta långtgående negativa sociala konsekvenser. Man bör därför iaktta försiktighet när det gäller att från samhällets sida ingripa med straff i form av fängelse. Kan man inte visa att skillnader i bruket av fängelse också innebär skillnader i faktisk brottslighet bör man, om inte annat så av humanitära skäl, hålla detta på en låg nivå.

Vi anser att det i direktiven uttalade önskemålet om en allmän begränsning av fängelsestraffets användning är något som väl är både önskvärt och möjligt att genomföra. Denna begränsning bör emellertid göras relativt för-

siktigt. Det är nämligen i detta sammanhang av betydelse inte bara vad som kan påvisas rörande effekten på brottsligheten av en sådan begränsning. Även andra faktorer måste vägas in. Hit hör t. ex. allmänhetens förtroende för rättssystemet. Det är viktigt, alldeles oberoende av effekterna i övrigt, att människor i allmänhet även i fortsättningen har en känsla av att de lever i ett rättssamhälle där de som begår brott utsätts för ett tillräckligt strängt ingripande från samhällets sida. Det är således väsentligt att det verkligen händer något när ett brott har begåtts.

Det bör i detta sammanhang med skärpa understrykas att vår uppfattning att bruket av fängelsestraff bör minska inte dikteras av ekonomiska överväganden. Kriminalpolitiska strävanden att begränsa användningen av frihetsstraff har vuxit fram under senare decennier långt innan samhällsekonomin i Sverige på 1970-talet kom i obalans. Kriminalpolitiken lämpar sig enligt vår mening sällsynt illa för ekonomiskt betingade förändringar.

6.5 Målsäganden i straffsystemet

Avslutningsvis skall vi något beröra målsägandens ställning i straffsystemet.

Straffsystemet fyller olika funktioner i samhället. En viktig, ofta förbisedd, uppgift är att tillgodose målsägandens intresse. Som tidigare konstaterats krävs, för att den enskilde skall känna att han lever i ett rättssamhälle, att den som avviker ifrån vad som är allmänt accepterat genom att begå någon straffbar gärning, blir föremål för ingripanden från samhället. För den som utsätts för en klandervärd handling utgör straffet en markering av att samhället står på hans sida. Att framhålla straffsystemets uppgift att tillgodose målsägandens intresse är särskilt viktigt i ett samhälle där man strävar efter att hålla straffen på en jämförelsevis låg nivå. Det torde förhålla sig så att många som har utsatts för brott finner det rättvist att gärningsmannen tilldelas ett kännbart straff. Om man, såsom vi i vårt förslag, strävar efter en minskad användning av fängelsestraffet finns det skäl att också överväga på vilket sätt målsägandens intresse bättre kan tillgodoses. Vi vill därför framhålla – även om det inte ingår i vårt utredningsuppdrag – att ett viktigt led i det fortsatta kriminalpolitiska utvecklingsarbetet är att målsägandeintressena beaktas på ett bättre sätt än f. n. Punktvis och skissartat kan vi se olika möjligheter i detta avseende. Dessa tar framför allt sikte på att förbättra målsägandens möjlighet till ekonomisk kompensation för brott han utsatts för. Vi vill dock också betona nödvändigheten av att målsäganden av polis, åklagare och domstol behandlas på ett korrekt sätt och med förståelse för den ofta svåra situation han befinner sig i. De möjligheter som enligt vår uppfattning bör diskuteras är följande.

- Åklagaren åläggs vidgad skyldighet att företräda målsäganden i skadeståndsdelen.
- Målsäganden får i annat fall juridiskt biträde kostnadsfritt.
- Kronofogden åläggs skyldighet att företräda målsäganden vid indrivning som om det varit allmänt mål.
- Brottsskadelagen (1978:413) ändras så att målsägandens möjligheter till ersättning från staten vidgas.
- Skadestånd på grund av brott erhåller allmän förmånsrätt före skatter och allmänna avgifter.

- Införsel får äga rum för skadestånd på grund av brott.
- Målsägandens möjligheter att erhålla kurativa och sociala hjälpinsatser vidgas. Anmärkas kan att BRÅ hösten 1985 har erhållit regeringens uppdrag att undersöka hur hjälp av praktiskt och kurativt slag skall kunna ges brottsoffren.

Vad som nu upptagits är bara exempel på åtgärder som kan vidtas. Vilken eller vilka framkomstvägar som är de lämpligaste för att bättre ta till vara målsägandens intresse kan vi inte uttala oss om. Härför krävs en närmare utredning. En sådan bör enligt vårt förmenande med det snaraste komma till stånd. Inte minst genom den fokusering på den ekonomiska brottsligheten som har skett under senare år kan man lätt få uppfattningen att den enskilde målsäganden och tillvaratagandet av hans rätt och intressen inte längre är lika väsentligt. Om en sådan uppfattning skulle sprida sig vore det fatalt för tilltron till rättsväsendet. För att motverka en utveckling i denna riktning bör möjligheterna till förstärkt skydd för målsäganden med det snaraste övervägas förutsättningslöst.

I Påföljder

7 Fängelse m. m.

7.1 Fängelsestraffet

Vi har i våra allmänna överväganden om straffsystemet (avsnitt 6, jämför också avsnitt 2) med ledning av en omfattande kriminologisk forskning slagit fast att straff, och då särskilt fängelsestraff, ej har några påvisbara positiva behandlingseffekter. Detta innebär att förmenta sådana effekter inte får utgöra en grund för att välja ett fängelsestraff av en viss längd. Samtidigt har vi betonat att det arbete som fortlöpande pågår för att reformera kriminalvården inte får hindras eller fördröjas med hänvisning till detta ställningstagande. Som bl. a. kriminalvårdsstyrelsen i olika sammanhang framhållit har kriminalvården såväl en kontrollfunktion som en kontaktfunktion. Det är viktigt att samhället ger kriminalvården sådana resurser att även kontaktfunktionen kan få ett reellt innehåll.

Inte minst under de senare årtiondena har mycket gjorts för att humanisera kriminalvården. Den allmänna standardstegringen i samhället har kommit också kriminalvården till godo t. ex. när det gäller boendemiljön på våra anstalter. Även utrustningen för utbildningen och den industriella driften har moderniserats. I den allmänna debatten har denna utveckling kritiserats från vissa håll. Det finns de som har menat att fängelsemiljön har fått för hög standard.

Vi vill betona att även om den materiella standarden höjts i fängelserna bör detta inte förändra synen på fängelsestraffet. Detta måste fortfarande ses som ett mycket kraftigt ingripande för dem som utsätts för det. Det torde nämligen förhålla sig så att standardförbättringar på fängelserna inte har någon egentlig betydelse för graden av det obehag som frihetsberövandet innebär. Det finns enligt vår uppfattning inte heller något som talar för att en "hård fängelseregim" ger utslag i form av allmän- eller individualpreventiva vinster.

BrB innehåller f. n. inte någon bestämmelse som anger principerna för verkställigheten i anstalt av fängelsestraffet. Detta får anses märkligt av flera skäl. Dels intar fängelsestraffet en central plats i vårt straffsystem, dels har man för såväl villkorlig dom som skyddstillsyn (jämför t. ex. nuvarande 28 kap. 6 § BrB) lämnat vissa anvisningar om verkställighetsinnehållet.

Enligt vår uppfattning är det lämpligt att huvudprinciperna för verkställighet i anstalt av fängelsestraff regleras genom en bestämmelse i BrB. Vi föreslår därför att i BrB förs in en bestämmelse som anger de principer efter vilka verkställigheten skall utformas. Vårt förslag återfinns i 29 kap. 3 § BrB.

7.2 Fängelse som gemensamt straff

Om någon skall dömas för flera brott vid ett tillfälle är huvudregeln att gemensam påföljd skall ådömas. Bestämmelsen härom finns f. n. i 1 kap. 6 § BrB och återfinns i förslaget oförändrad i 34 kap. 4 § BrB. När gemensam påföljd skall ådömas i böter eller fängelse gäller en särskild straffskala. Minimum för denna är lika med minimum för det brott som har högsta minimum. Är alla brotten bötesbrott höjs maximum från 120 till 180 dagsböter eller från 1 000 till 2 000 kr. omedelbart i pengar. Skall fängelse ådömas för något av brotten ådöms det gemensamma straffet i fängelse enligt nuvarande 26 kap. 2 § BrB. Maximum höjs då till sammanlagda maximum för de olika brotten, dock med den begränsningen att maximum för det svåraste brottet inte får överskridas med mer än två år. Om enbart bötesstraff kan följa på något av brotten anses det svara mot fängelse i fjorton dagar. I detta avsnitt skall vi behandla endast sådant gemensamt straff som utdöms i fängelse. Böter såsom gemensamt straff behandlas i avsnitt 8.

När påföljd skall bestämmas för mer än ett brott talar man om påföljdskonkurrens. Är fråga endast om att utdöma straff talar man om straffkonkurrens. Vid straffkonkurrens brukar man räkna med tre huvudprinciper. Den strängaste är kumulationsprincipen enligt vilken straffmätning sker för varje brott för sig varefter straffen läggs samman. Mindre sträng är asperationsprincipen enligt vilken en gemensam straffmätning sker för alla brotten varvid man dock har tillgång till ett maximistraff som är högre än det för det svåraste av brotten. Mildast är absorptionsprincipen enligt vilken maximum är detsamma som för det svåraste av brotten men hänsyn till brottsflerheten kan tas vid mätningen inom straffskalan.

Som framgått ovan av redogörelsen för den nuvarande bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB gäller i svensk rätt asperationsprincipen. I praktiken överskrids dock sällan maximistraffet för det svåraste brottet. Detta torde ske endast vid lagföring för grova narkotikabrott. Skälet till att domstolarna så sällan tillämpar bestämmelsen i 26 kap.2 § BrB torde vara att maximum för de olika brotten i allmänhet är så högt att betydande mängd luft finns i straffskalorna. Detta utrymme räcker väl till för att beakta även flerbrottslighet. Med den ganska betydande neddragning av maximistraffen som våra förslag innebär för lägre grader av gradindelade brott kan det i framtiden dock förväntas ett större behov av att överskrida maximistraffet för det svåraste brottet när fråga är om att vid ett tillfälle utmäta straff för flera brott.

Den första fråga som uppkommer är om vi skall behålla den nuvarande asperationsprincipen eller om vi skall övergå till någon av de två andra principerna.

I t. ex. engelsk och amerikansk rätt gäller kumulationsprincipen som huvudregel. Som bekant kan där förekomma fängelsedomar inte bara på tiotals utan även på hundratals år. Nämnas kan dock att resultatet av principen när det gäller tid i anstalt mildras väsentligt genom att flera fängelsedomar kan verkställas parallellt.

Vi anser att en övergång till kumulationsprincipen är utesluten. Kumulationsprincipen skulle innebära utmätande av straff som är helt oförenliga både med svensk rättstradition och med de principer som ligger till grund för vårt arbete. Skillnaden mellan straff på viss tid och livstidsstraff skulle också

suddas ut. Härtill kommer att införande av denna princip skulle, för att inte leda till helt orimliga resultat, föra med sig krav på omfattande förändringar av verkställighetsreglerna.

Valet står således mellan den nuvarande asperationsprincipen och absorptionsprincipen. Avgörande vid detta val är för vår del det sätt på vilket straffskalorna för de särskilda brotten har konstruerats. I BrB – och också i vårt förslag – har som förutsättning då skalorna utarbetats gällt att endast *ett* brott föreligger till bedömande. Som vi påpekar vid vår översyn av straffskalorna har hänsyn tagits till detta faktum. Straffskalorna för vissa brott, främst lägre grader av gradindelade brott, har kraftigt inskränkts just med hänsyn till att vi svårligen kan tänka oss *ett* brott som förtjänar ett så högt straff som det som anges som maximistraff i nuvarande lagstiftning. Vi har därvid också pekat på att det vid flerbrottslighet finns möjlighet att med tillämpning av den särskilda lagstiftningen om gemensamt fängelsestraff gå över maximistraffet för det i sammanhanget svåraste brottet. Med hänsyn till denna konstruktion av straffskalorna är det inte möjligt att tillämpa absorptionsprincipen.

Detta medför att den nuvarande asperationsprincipen får behållas. Den fråga som då uppkommer är om den nuvarande regleringen är utformad på ett tillfredsställande sätt.Härom kan sägas följande.

Att minimigränsen vid straffmätning för flera brott skall ligga där den ligger nu dvs. att det högsta minimistraffet inte skall få underskridas, torde vara odiskutabelt. Någon annan ordning är inte tänkbar.

Vad som däremot kan övervägas är maximistraffet. F. n. utgörs som nämnts maximum av maximistraffen sammanlagda med varandra, varvid dock det svåraste straffet inte får överskridas med mer än två år. Den nuvarande ordningen ger bl. a. följande resultat. Exemplen utgår från de nu gällande straffskalorna.

För snatteri kan ådömas fängelse upp till sex månader. Om någon skall lagföras samtidigt för två snatterier kan han således teoretiskt ådömas fängelse i ett år och om han skall dömas för fem snatterier kan han ådömas fängelse i två och ett halvt år. För grovt narkotikabrott gäller ett maximum av tio år. För två grova narkotikabrott kan maximalt tolv års fängelse ådömas och samma maximum gäller oavsett hur många grova narkotikabrott som skall avdömas samtidigt. Vi kan inte finna att slutresultatet i något av de båda givna exemplen blir tillfredsställande. Förhöjningen vid snatteri blir orimligt stor och rabatten vid flerfaldig grov narkotikabrottslighet blir alltför kraftig.

När strafflagberedningen i början av 1950-talet diskuterade utformningen av bestämmelsen om gemensamt fängelsestraff ansåg den att det inte fanns några bestämda skäl till att ändra de gällande reglerna på området. Beredningen hänvisade till att tvåårsregeln var hävdvunnen. Beredningen menade vidare att det var omöjligt att genomföra en teoretiskt motiverad och hållbar gränsdragning; i stället fick praktiska hänsyn fälla avgörandet (SOU 1953:17 s. 137).Vi kan hålla med strafflagberedningen om att någon teoretiskt hållbar grund inte kan ges när det gäller frågan om maximistraffet för det svåraste brottet bör få överskridas med ett, två eller flera år vid flerbrottslighet. Vi anser emellertid att den nuvarande regeln är olämplig genom att den har samma övre gräns när det gäller att överskrida straffskalan vid fängelsebrott av den lägsta graden som vid den allra grövsta brottsligheten. Starka skäl

talar enligt vår uppfattning för en ökad differentiering. Vårt förslag innebär att straff vid flerbrottslighet skall utmätas efter den samlade brottslighetens straffvärde. De straffmätningsregler vi föreslår skall tillämpas även vid mätning av straff för flera brott; se 33 kap. BrB i förslaget. Med vår mer direkta anknytning till brottens straffvärde som utgångspunkt för straffmätningen ter det sig än mer motiverat att åstadkomma en differentiering. Om endast flera mindre allvarliga brott, t. ex. med ett straffmaximum på sex månader, skall avdömas bör det inte ens teoretiskt finnas en möjlighet att överskrida maximum med så mycket som två år. Det är uppenbart att det i praktiken inte föreligger något som helst behov av detta. Vi anser det också otillfredsställande med den mycket kraftiga rabatt som på grund av den nuvarande regelns utformning erhålls vid den grövsta brottsligheten. Två års förhöjning i detta skikt är enligt vår uppfattning ej tillräcklig. Med hänsyn till att en av grundtankarna bakom vårt utredningsuppdrag är att reducera bruket av fängelsestraff, anser vi dock att höjningen av straffmaximum vid flerbrottslighet bör ske med försiktighet. Någon kraftigare höjning kan ej heller motiveras utifrån några överväganden om preventiva effekter. Vad vi eftersträvar i detta sammanhang är således inte i första hand att höja straffen vid flerbrottslighet utan att åstadkomma en större differentiering.

Vårt förslag i den nu behandlade frågan återfinns i 29 kap. 2 § BrB. En differentiering har där skett på så sätt att möjligheten till överskridande av det svåraste straffet ökar ju högre detta är. Uppgår det svåraste straffet inte till fängelse i fyra år får ett överskridande ske med högst ett år. Om det svåraste straffet är fängelse i fyra år eller högre men inte uppgår till fängelse i åtta år får det överskridas med högst två år. Är det svåraste straffet fängelse i åtta år eller mer får det överskridas med högst fyra år.

Ändringen innebär således lägre straff än f. n. vid flerbrottslighet då det är fråga om brott med ett maximistraff som understiger fängelse i fyra år och i stället ett högre straff än enligt nuvarande reglering vid flerbrottslighet då det gäller brott med ett maximum av åtta års fängelse eller mer. För mellanskiktet innebär förslaget ingen ändring. Rabatten vid flerbrottslighet blir även i fortsättningen betydande men en rimligare differentiering mellan brott av olika svårhetsgrad åstadkoms.

7.3 Villkorlig frigivning

I vårt föregående betänkande Villkorlig frigivning m. m. (SOU 1981:92) uttalade vi att de utredningsfrågor som då återstod borde ha behandlats i ett sammanhang. Vi konstaterade vidare att det måste ses som naturligt att i det fortsatta utredningsarbetet återkomma till och på nytt överväga vissa frågor rörande den villkorliga frigivningen och därvid kanske också föreslå andra eller ytterligare ändringar än dem som lades fram i betänkandet.

Vi kommer nu att på nytt ta upp den villkorliga frigivningen och därvid två frågor som rör denna, nämligen tidpunkten för villkorlig frigivning och minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning.

Vårt betänkande om villkorlig frigivning ledde till ändrad lagstiftning (främst prop. 1982/83:85, JuU 26, rskr 241). I sitt yttrande över de nya reglerna om villkorlig frigivning anförde lagrådet vissa betänkligheter mot de

föreslagna lösningarna (prop. 1982/83:85 s. 144 ff). I sin anmälan av lagrådsyttrandet anförde departementschefen bl. a. följande (nämnda prop. s. 152).

Lagrådet har även uttalat att det naturliga med remissens utgångspunkter skulle vara att sänka straffskalorna för den brottslighet som de nya frigivningsreglerna avser. Som lagrådet också framhåller saknas emellertid underlag för att nu genomföra en sådan reform. Det ingår i fängelsestraffkommitténs uppdrag att se över straffskalorna. Det kan naturligtvis inte uteslutas att denna översyn kan föranleda ytterligare ändringar i fråga om den villkorliga frigivningen, men detta kan som jag ser det inte utgöra något hinder mot den nu föreslagna reformen.

Reglerna om villkorlig frigivning innebär, såvitt nu är av intresse, f. n. följande (26 kap. 6–8 §§ BrB).

1. Den som undergår fängelse på viss tid skall med två undantag friges villkorligt när halva tiden har avtjänats. Det första undantaget innebär att frigivningen kan uppskjutas till senare tidpunkt än när halva tiden har avtjänats om den dömde begär det. Ett skäl härtill kan vara att han önskar avvakta en ny dom för gemensam verkställighet. Det andra undantaget regleras i 26 kap. 7 § BrB och innebär följande. Om någon har dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa och det bedöms att påtaglig risk föreligger för att han efter frigivningen fortsätter brottslighet av samma slag, så får han inte villkorligt friges förrän två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Frågan om villkorlig frigivning i dessa fall prövas av kriminalvårdsnämnden. När det gäller frigivning *efter* det att två tredjedelar av straffet har avtjänats skall förutom återfallsrisken verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömde och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen beaktas.

2. Villkorlig frigivning får inte äga rum förrän verkställigheten har pågått i minst två månader.

3. Villkorlig frigivning får inte ske från fängelse som har ådömts enligt nuvarande 28 kap. 3 § BrB eller från ett förvandlingsstraff för böter.

4. Verkställs samtidigt flera fängelsestraff skall vid tillämpningen av huvudregeln om halvtidsfrigivning och minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning hänsyn tas till den sammanlagda strafftiden. Som fängelse anses härvid även förvandlingsstraff för böter. Ingår bland de straff som verkställs samtidigt fängelse ådömt enligt 28 kap. 3 § BrB eller förvandlingsstraff för böter får dock villkorlig frigivning inte äga rum förrän verkställigheten har pågått minst den tid som svarar mot sådant straff.

7.3.1 Tidpunkten för villkorlig frigivning

De nuvarande bestämmelserna om villkorlig frigivning trädde i kraft den 1 juli 1983. Alltsedan dess har utformningen av de nya reglerna varit föremål för debatt. Vad som därvid i första hand har diskuterats är bestämmelsen om särbehandling enligt 26 kap. 7 § BrB och kriminalvårdsnämndens praxis i detta hänseende. Det har dock också gjorts gällande att den i princip obligatoriska halvtidsfrigivningen har medfört att klyftan mellan straffdomens

formella och reella innebörd blivit för stor. Vad som utifrån de nämnda synpunkterna kan övervägas är dels tidpunkten för villkorlig frigivning, och då en höjning av den kvotdel som tillämpas till t. ex. två tredjedelar, dels regleringen i 26 kap. 7 § BrB.

Vi har inte funnit anledning att gå ifrån de grundläggande principer för villkorlig frigivning som vi närmare utvecklade i vårt föregående betänkande (SOU 1981:92 s. 88 ff). Vi anser således fortfarande att den villkorliga frigivningen bör behållas, att den bör vara obligatorisk och att man bör begagna endast en kvotdel vid tillämpningen. I frågan om obligatorisk eller fakultativ villkorlig frigivning vill vi till utveckling av vår ståndpunkt säga följande.

Ett system med fakultativa regler medför tillämpningssvårigheter. Frågan blir vilka materiella regler som skall tillämpas för att systemet inte skall drabba orättvist. Att i varje särskilt fall göra en total helhetsbedömning och alltså ta hänsyn till en rad olika förhållanden och omständigheter medför att en enhetlig tillämpning blir svår att åstadkomma. Detta kan leda till rättssäkerhetsproblem. Om man emellertid minimerar antalet faktorer som skall få utgöra underlag vid bedömningen uppnår man ofta bara skenbar rättvisa. Härtill kommer, vid ett fakultativt system, risk för dubbel straffmätning på så sätt, att omständigheter som domstolen beaktat vid bestämmande av straffets längd även beaktas vid beslut om villkorlig frigivning. Vi anser det också vara principiellt felaktigt att en så väsentlig fråga som anstaltstidens längd skall prövas av en administrativ myndighet.

För ett system med fakultativa regler har anförts att ett sådant fungerar som en "morot" för den intagne att sköta sig under anstaltsvistelsen. Genom gott uppförande skulle hans möjlighet till tidigare frigivning öka. Häremot kan sägas att skötsamheten under anstaltstiden alltsedan år 1974 i praktiken inte har påverkat tidpunkten för villkorlig frigivning (jämför prop. 1974:20 s. 101 ff). Detta anser vi vara riktigt. Misskötsamhet skall beivras på annat sätt och möjlighet till detta finns genom regler om disciplinär bestraffning i lagen om kriminalvård i anstalt. Det nuvarande systemet för disciplinär bestraffning tillkom år 1974 och utgjorde huvudskälet för att misskötsamhet under anstaltvistelsen i princip inte längre skulle påverka tidpunkten för villkorlig frigivning. En avsevärd misskötsamhet i anstalten, t. ex. i form av drogmissbruk, kan också ge andra negativa effekter för den intagne, såsom att påverka hans möjligheter att få korttidspermission. Om skötsamhet skulle premieras genom tidigare frigivning finns också risk för en social skevhet i systemet. Medan många som dömts för synnerligen allvarlig ekonomisk brottslighet eller narkotikabrottslighet har en sådan situation att deras möjligheter att sköta sig är goda är förhållandet det motsatta beträffande den stora gruppen av missbrukare som ofta avtjänar straff för relativt sett mindre allvarlig brottslighet. Fakultativa regler har också sagts ha den fördelen att de kan fungera som en "säkerhetsventil" på det sättet att de ger möjlighet att vid verkställigheten ta hänsyn till omständigheter som hänför sig till tiden efter domstillfället. Det man vid ett sådant resonemang har i åtanke är främst mer omvälvande förändringar, såsom en radikal sinnesändring hos den intagne eller allvarlig sjukdom hos honom eller närstående. Att märka är dock att även enligt nuvarande system sådana händelser inte kan medföra villkorlig frigivning före halvtid. Vidare finns för situationer av detta slag nådeinstitutet att tillgå. Slutligen kan till förmån för obligatoriska regler för

villkorlig frigivning pekas på att enligt samstämmiga uppgifter från kriminalvårdshåll den nuvarande i princip obligatoriska frigivningen har påverkat klimatet på kriminalvårdanstalterna i en positiv riktning.

I vårt föregående betänkande hade vi till uppgift att föreslå en reglering av den villkorliga frigivningen med utgångspunkt från att övervakningsnämnderna skulle avskaffas. På grund av tidspress var vi tvungna att lämna vårt förslag innan vi hunnit med straffskaleöversynen. För att inte åstadkomma förlängda anstaltstider kunde i den situaitonen någon annan lösning än obligatorisk villkorlig frigivning vid halvtid inte komma i fråga. En höjning av kvotdelen för villkorlig frigivning förutsätter nämligen att straffskalorna för brotten ses över samtidigt och att straffmätningspraxis ändras så att tiden i anstalt inte, som en följd av den ändrade kvotdelen, förlängs jämfört med nuvarande förhållanden. Läget är nu ett annat. Vi lägger i detta betänkande fram resultatet av vår straffskaleöversyn. Detta innebär att det nu finns en möjlighet att ändra regleringen av villkorlig frigivning. Enligt vår uppfattning bör man ta vara på den möjligheten.

Fördelarna med en kvotdel som är större än hälften – t. ex. två tredjedelar, tre fjärdedelar eller fem sjättedelar – kan sammanfattas enligt följande.

En ändring av kvotdelen uppåt för med sig psykologiska och optiska fördelar och har att göra med straffsystemets legitimitet. Klyftan mellan straffdomens formella och reella innebörd minskar. Domen bringas mer i överensstämmelse med verkligheten. Många människor finner det – helt naturligt – olämpligt att domstolens dom i själva verket verkställs endast till hälften. För tilltron till straffsystemet är det viktigt att åtminstone huvuddelen av ett fängelsestraff i normala fall avtjänas på det sätt som man föreställer sig, nämligen i anstalt.

Som argument mot en obligatorisk halvtidsfrigivning har pekats på risken för att domstolarna – medvetet eller omedvetet – kompenserar den i sin straffmätning. Drygt två år har nu förflutit sedan den närmast obligatoriska halvtidsfrigivningen infördes den 1 juli 1983. Vi har intrycket att någon kompensation från domstolarnas sida inte har skett. Statistiken tyder också härpå. (Rättsstatistisk årsbok 1984 kompletterad med uppgifter för år 1984 från Statistiska Centralbyrån samt Statistiska meddelanden R 1984:5.1 och R 11 SM 8501.)

Totala antalet personer dömda till fängelse, enbart eller i kombination med annan påföljd, var 17 180 år 1983 och 16 420 år 1984, således en minskning med 760 eller ca 4,4 procent. Minskningen torde bero på att totala antalet lagföringar minskade mellan år 1983 och år 1984 med 8 procent. Bötesdomarna minskade med 10 procent, domar på villkorlig dom och skyddstillsyn med 1 resp. 8 procent och domar innebärande övriga påföljder med 7 procent. Antalet till fängelse dömda som intagits i kriminalvårdsanstalt var 15 168 år 1983 och 14 647 år 1984, alltså en minskning med 521 eller ca 3,4 procent. Genomsnittliga antalet intagna i kriminalvårdsanstalt var nämnda år 3 933 resp. 3 519, alltså en minskning med 414 eller drygt 10 procent. Statistiken över de utdömda fängelsestraffens längd visar inga förändringar som kan förklara minskningen av det genomsnittliga antalet intagna utan förklaringen torde, vid sidan av minskningen av antalet lagföringar, vara den obligatoriska halvtidsfrigivningen. Man vågar således dra slutsatsen att domstolarnas straffmätningspraxis inte förändrats i någon påvisbar utsträck-

ning som följd av den obligatoriska halvtidsfrigivningen.

Straffmätningen ligger alltså, såvitt kan bedömas, på i stort sett samma nivå nu som innan halvtidsfrigivningen infördes. Högsta domstolen har också i ett mål (NJA 1983:899) rörande lydnadsbrott slagit fast att straffmätningen skall ske oberoende av de ändrade reglerna för villkorlig frigivning. Man bör dock inte blunda för att regleringen av den villkorliga frigivningen numera oftare förs fram i domstolarna som ett argument i samband med att fängelsestraff utmäts. En övergång till en högre kvotdel skulle minska intresset för en sådan argumentering och för en eventuell kompensation.

Ju kortare tiden i anstalt är, desto längre blir den vid frigivningen återstående strafftiden. De långa tider som det efter halvtidsfrigivning blir möjligt att förverka vid långa straff komplicerar något möjligheterna att hitta rimliga lösningar i fråga om den tid som skall kunna förverkas vid ny brottslighet. En större kvotdel skulle från denna synpunkt vara till fördel. Detta inte minst med det system vi föreslår där det förhållandet att den tilltalade tidigare har begått brott skall regleras endast genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Återfallet skall således inte påverka straffmätningen för det nya brottet. Se vidare härom i avsnitt 15.2.4 och specialmotiveringen till 33 kap. 6 § BrB i avsnitt 16.

Vid lagstiftningen den 1 juli 1983 ansågs det att halvtidsfrigivningen måste kompletteras med en särreglering för grova våldsbrottslingar, se nuvarande 26 kap. 7 § BrB. Att på detta vis arbeta med två kvotdelar, varav den ena är obligatorisk och den andra fakultativ och prövas i ett senare skede av en administrativ myndighet, är principiellt otillfredsställande. Den nuvarande lagstiftningen med två kvotdelar tycks också sakna hållbar grund. För att visa vad vi menar kan vi ta narkotikabrott som exempel. När det gäller dessa brott har man i samband med senare tiders höjningar av straffskalorna betonat att man bör se mycket allvarligt på narkotikabrott. Domstolarna har också varit mycket följsamma och utdömer i dag straff av en längd som för bara drygt tio år sedan var sällsynt. I domskälen betonas ofta det samhällsfarliga när det gäller dessa brott. Den kategori av brottslingar som till helt övervägande del kommer i fråga för särbehandling enligt 26 kap. 7 § BrB är just de grova narkotikabrottslingarna. När den dömde således redan har suttit länge i anstalt och en frigivning aktualiseras skall man på nytt ta hänsyn till det allvarliga i brottsligheten. Om det finns "påtaglig risk för återfall" skall den dömde sitta av en sjättedel mer av sitt straff än andra. Regleringen är inte ny men att den infördes i början av 1970-talet kan ha sin förklaring. Då var ju tvåtredjedelsfrigivning det normala och halvtidsfrigivning kunde betraktas som en förmån. I dag då halvtidsfrigivning är regel kan senareläggning av frigivningen för vissa dömda inte gärna uppfattas som något annat än ett nytt straff. Detta straff har motiverats av behovet av samhällsskydd. Man tror alltså att man kan skydda samhället och dess medborgare genom att låta vissa dömda sitta av ytterligare tid. Ofta rör det sig dock om korta tider. Endast för dem som begått mycket allvarliga narkotikabrott kan det bli tal om ett par år. Frågan är hur mycket man vinner i samhällsskydd genom att ha detta system. Härtill kommer att, enligt 26 kap. 7 § BrB, en individuell återfallsbedömning skall ske. Att utföra en sådan med någon grad av säkerhet är oerhört svårt, för att inte säga omöjligt. Utförda undersökningar visar att av en grupp våldsbrottslingar som på grundval av olika kriterier, såsom tidi-

gare brottslighet, drogmissbruk och arbetssituation, bedömts vara återfallsbenägen återföll drygt hälften inte i våldsbrottslighet. Bland dem som bedömts vara inte återfallsbenägna återföll däremot ca en fjärdedel i våldsbrottslighet (se närmare härom i bilaga 2). Från kriminalvårdsnämndens sida har också framförts kritik mot den nuvarande ordningen. Bedömningen har i stor utsträckning kommit att bli schablonmässig inte minst på grund av vissa uttalanden i lagförarbetena (prop. 1982/83:85 s. 123 f).

Där sägs t. ex. att om den dömde har kommit in i ordinarie permissionsgång eller överförts till öppen anstalt och det saknas uppgift om permissionsmissbruk eller misskötsamhet under anstaltsvistelsen, torde som regel inte finnas skäl att anse att återfallsrisken är påtaglig. Motsvarande aspekter kan enligt förarbetena anläggas på fall där den dömde har fått s. k. frigång eller särskild placering enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt. Uttalanden som dessa har enligt kriminalvårdsnämnden medfört att en del grova narkotikabrottslingar friges redan på halvtid eftersom de, med den bakgrund och de kontakter de har, kan sköta sig väl under anstaltstiden. Det är alltså långt i från otänkbart att det nuvarande systemet slår snett på så vis att åtskilliga återfallsbenägna grova narkotikabrottslingar erhåller frigivning på halvtid medan andra mindre återfallsbenägna, med en sämre social situation, inte klarar av att sköta anstaltsvistelsen och på så sätt blir villkorligt frigivna först när de avtjänat två tredjedelar av strafftiden. En övergång till *en* kvotdel för villkorlig frigivning gällande för alla intagna, och då en kvotdel högre än hälften, skulle göra särregleringen enligt nuvarande 26 kap. 7 § BrB onödig.

Vad finns det då för nackdelar med att gå över till en kvotdel större än hälften?

Med en sådan förändring skulle otvivelaktigt en del problem kunna uppstå när det gäller att motverka längre faktiska anstaltstider. Straffskalorna och, vilket är mest problematiskt, straffmätningspraxis måste ändras.

Vi lägger i detta betänkande fram resultatet av en total översyn av straffskalorna i BrB och i de specialstraffrättsliga lagrum som oftast leder till fängelsestraff. Vi har härvid kunnat beakta en övergång till en större kvotdel än hälften och således anpassat straffskalorna så att de ändrade reglerna för den villkorliga frigivningen inte i sig skall leda till längre anstaltstider. Som ovan sagts är en total straffskaleöversyn en förutsättning för att kunna införa högre kvotdel än den som nu gäller.

Om straffskalorna således relativt lätt kan justeras återstår det större problemet hur man skall kunna ändra straffmätningspraxis. Vid en övergång till generell obligatorisk villkorlig frigivning vid t. ex. tvåtredjedelstid måste, om man vill undvika förlängda anstaltstider, en allmän sänkning av de utdömda straffen över tre månader ske. Alla straff måste – för oförändrad anstaltstid – minskas med en fjärdedel i förhållande till den straffmätning som sker f. n. Straffskaleöversynen, sådan vi bedrivit den, siktar dock inte endast till att kompensera för en ändrad kvotdel för villkorlig frigivning utan även till att i princip sänka den allmänna nivån på straffen. Därför krävs en minskning med mer än en fjärdedel i förhållande till dagens straffmätning. Det är klart att en sådan relativt kraftig sänkning av domstolarnas straffmätning inte är enkel att genomföra. Svårigheterna skall dock inte överskattas. På en gång finns nu möjlighet att ändra hela systemet vad gäller straffskalor, påföljdsvalsregler och straffmätningsregler. I detta sammanhang torde, om

någonsin, möjligheten finnas att ändra kvotdelen utan negativa effekter i form av inte avsedda förlängda anstaltstider.

En övergång till en högre kvotdel innebär inte bara en risk för längre anstaltstider rent allmänt. Den innebär också en viss risk för att den mer enhetliga straffmätning som vi vill åstadkomma genom regler om påföljdsbestämningen (se avsnitt 15) kan äventyras, i vart fall under en övergångsperiod. Det är nämligen inte lätt att över en natt få till stånd en sänkt straffmätning vid landets samtliga domstolar på ett enhetligt sätt. En sådan sänkning torde dock på sikt underlättas genom de av oss föreslagna reglerna för påföljdsbestämningen och genom att straffskalorna ändras.

Mot att åter ändra kvotdelen kan också anföras att en viss stabilitet är till fördel för strafflagstiftningen. Det är inte lämpligt och förtroendeingivande att utan mycket starka skäl ta tillbaka nyligen gjorda förändringar. Halvtidsfrigivningen har, som ovan konstaterats, lett till en förkortning av anstaltstiderna och frågan är i vilken grad man skall värna om det som man redan har uppnått. Samtidigt vill vi här betona att såväl lagrådet som departementschefen i samband med 1983 års reform var införstådda med att de lagändringar som då genomfördes kunde komma att omprövas i samband med att vi presenterade våra övriga förslag, främst resultatet av vår straffskaleöversyn.

Som tidigare sagts anser vi att den villkorliga frigivningen bör vara obligatorisk och att endast *en* kvotdel bör begagnas.

Vid en samlad bedömning av vad som anförts beträffande fördelar och nackdelar med en högre kvotdel än hälften har vi funnit att övervägande fördelar är förknippade med ett system där domens formella och reella innebörd bringas mer i överensstämmelse. En högre kvotdel än hälften för också med sig att särregleringen enligt nuvarande 26 kap. 7 § BrB kan avskaffas. De nu nämnda fördelarna är de mest väsentliga. De väger också så tungt att vi, med beaktande även av de andra fördelar som står att vinna, har funnit oss böra föreslå att den nuvarande obligatoriska halvtidsfrigivningen ersätts med obligatorisk frigivning efter en högre kvotdel.

När det gäller frågan vilken kvotdel som bör tillämpas har vi stannat för två tredjedelar. Denna kvotdel är hävdvunnen inom svensk straffrätt och är den som idag tillämpas för de vålds- och narkotikabrottslingar som särbehandlas. Även om skäl kan tala för en högre kvotdel än två tredjedelar har vi funnit oss inte böra gå längre och detta inte minst av den anledningen att ju högre kvotdel som väljs, desto mer ingripande förändringar krävs av straffskalorna och av straffmätningspraxis.

Vi föreslår således att alla som kan komma i åtnjutande av villkorlig frigivning skall friges obligatoriskt när de har avtjänat två tredjedelar av strafftiden. Vårt förslag återfinns i 29 kap. 4 § BrB som motsvarar nuvarande 26 kap. 6 § BrB. Förslaget innebär att bestämmelsen i nuvarande 26 kap. 7 § BrB upphör att gälla utan att ersättas av någon ny särreglering.

Vad som avslutningsvis inte nog kan betonas är att den nya regleringen av villkorlig frigivning medför att straffmätningspraxis måste ändras. Anvisningar härom har getts genom de nya straffskalorna. För att uppnå oförändrade anstaltstider måste alla straff över tre månader sänkas med en fjärdedel i förhållande till dagens praxis. Det enda generella undantaget härifrån är grova narkotikabrott med straff på åtminstone fyra år eller mer. Denna

grupp kan redan i dag sägas erhålla villkorlig frigivning först efter att ha avtjänat två tredjedelar av strafftiden. Undantag förekommer dock även här. Skall utöver vad nu sagts en verklig minskning av straffen äga rum, vilket vi eftersträvar för flertalet brott, måste således sänkningen bli större än en fjärdedel. Vi anser oss dock inte böra överbetona de problem som en ändrad straffmätningspraxis innebär. Svenska domstolar är av hävd följsamma till de anvisningar som statsmakterna uttalar i lag och lagförarbeten. Den totala förändring av systematiken beträffande påföljdsbestämningsreglerna som vi föreslår bör också kunna underlätta att praxis förändras i önskad riktning och omfattning. (Se vidare härom i avsnitt 11.4.)

7.3.2 Minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning

Enligt nuvarande 26 kap. 6 § andra meningen BrB får villkorlig frigivning inte ske förrän verkställigheten har pågått i minst två månader. Denna minimitid för erhållande av villkorlig frigivning var då BrB infördes fyra månader men har under senare år successivt sänkts. Således sänktes den från fyra till tre månader den 1 januari 1980 och från tre till två månader den 1 juli 1982. Sistnämnda sänkning skedde på förslag från oss. Villkorlig frigivning får inte heller ske från fängelse som har ådömts enligt nuvarande 28 kap. 3 § BrB eller från ett förvandlingsstraff för böter. Om flera fängelsestraff verkställs samtidigt skall vid tillämpningen av 26 kap. 6 § BrB hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Som fängelse anses härvid även förvandlingsstraff för böter. Om bland de straff som samtidigt verkställs ingår fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB eller förvandlingsstraff för böter får villkorlig frigivning inte ske förrän verkställigheten har pågått minst den tid som svarar mot dessa straff (26 kap. 8 § BrB).

Kriminalpolitiska arbetsgruppen inom BRÅ har i rapporten Nytt straffsystem framfört uppfattningen att man på sikt bör avskaffa minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning. Arbetsgruppen menar att det saknas hållbara principiella skäl för att i beslut om villkorlig frigivning behandla fångar med korta strafftider annorlunda än dem som har längre tider. Dessutom medför en minimiregel ofrånkomligen orättvisa tröskeleffekter. Enligt arbetsgruppen är de skäl som talar mot att helt avskaffa minimitiden av praktisk natur. Ett är intresset av nordisk rättsenhet. Ett annat skäl är att det skulle kunna leda till administrativa bekymmer, såsom svårigheter att verkställa frihetsstraff på bara några dagar. Dessa administrativa svårigheter anser arbetsgruppen emellertid inte kunna motivera att man bibehåller en särskild minimitid. Om den villkorliga frigivningen över huvud taget skall finnas kvar bör den, enligt arbetsgruppen, omfatta alla som döms till fängelse. En avveckling bör samordnas med de övriga nordiska länderna vilket innebär att man får räkna med att bibehålla en minimiregel under den närmaste tiden. Minimitiden bör enligt arbetsgruppen under denna tid göras så kort som det över huvud taget är möjligt.

Minimitiden för villkorlig frigivning har även behandlats av nordiska straffrättskommittén i betänkandet (NU A 1978:6) Villkorlig frigivning. Nordiska straffrättskommittén anser att det varken med hänsyn till allmänprevention eller individualprevention kan anföras avgörande invändningar mot en sänkning av minimitiden vid verkställande av frihetsstraff. Oavsett

om man upprätthåller huvudregeln om verkställighet av två tredjedelar av straffet eller inför en allmän halvtidsregel anser kommittén att väsentliga betänkligheter inte är förknippade med att sänka minimitiden till två månader. Enligt kommitténs mening är det emellertid mer tveksamt om minimitiden bör sättas lägre än två månader. Betänkligheterna gör sig i ännu högre grad gällande om man överväger att helt avskaffa minimitiden.

Påpekas bör att då nordiska straffrättskommittén avgav sitt betänkande utgick den från en fakultativ villkorlig frigivning. I ett sådant system faller det sig naturligare att ha en minimitid. Annat är dock förhållandet vid obligatorisk villkorlig frigivning.

Vi vill ifrågasätta om det, när det gäller beslut om villkorlig frigivning, finns skäl att behandla korttidsfångar på annat sätt än intagna med längre straff. Detta talar mot ett system med minimitid. Mot ett sådant system talar också att det medför tröskeleffekter som säkert av många uppfattas som orättvisa. Med den nuvarande minimitiden på två månader och, som vi föreslår, obligatorisk tvåtredjedelsfrigivning leder fängelse i två och tre månader i princip till samma resultat, dvs. till två månaders anstaltsvistelse. Än större tröskeleffekter uppkommer med nuvarande obligatoriska halvtidsfrigivning där fängelsestraff på två, tre eller fyra månader innebär lika lång anstaltsvistelse, två månader. Dessa tröskeleffekter, att av domstol utmätta olika långa straff innebär samma anstaltsvistelse, blir än mer accentuerade med vårt förslag till nya straffskalor där en sänkning av fängelsestraffen eftersträvas. Målsättningen är att i framtiden än fler straff skall utmätas just i intervallet en till fyra månader. Således lägger vi det nya minimistraffet för de grova graderna av de centrala förmögenhetsbrotten, t. ex. grov stöld, på fängelse i tre månader. Det nu sagda talar för att minimitiden bör slopas så att systemet med villkorlig frigivning omfattar alla intagna oavsett straffets längd.

I samma riktning talar den återfallsreglering vi föreslår. Se härom avsnitt 15.2.4 och specialmotiveringen till 33 kap. 6 § BrB i avsnitt 16. Det förhållandet att den tilltalade tidigare begått brott skall, när fängelse ådöms, regleras enbart genom förverkande av villkorligt medgiven frihet och således inte genom att själva straffmätningen för det nya brottet påverkas. För att denna återfallsreglering skall kunna tillämpas konsekvent är det nödvändigt att möjlighet finns till förverkande oavsett längden på det tidigare fängelsestraffet.

I vårt betänkande Villkorlig frigivning (SOU 1981:92) anförde vi som skäl att ha kvar en minimitid för villkorlig frigivning att ett slopande skulle leda till administrativa svårigheter, inte minst med hänsyn till att allmänna straffminimum nu är 14 dagar. Vi ansåg att villkorlig frigivning från att sådant straff skulle leda till faktiska verkställighetstider under gränsen för vad vi i delbetänkandet SOU 1980:1 om minimitiden för fängelsestraff ansett oss kunna godta. Vidare anförde vi som skäl för en minimitid att det kan ifrågasättas om det verkligen föreligger ett märkbart behov av att avkorta så korta straff som på en eller annan månad och att en regel om minimitid finns i de övriga nordiska länderna.

När det gäller argumentet att det skulle innebära administrativa svårigheter att verkställa mycket korta fängelsestraff kan följande sägas. Minimitiden för fängelse är sedan den 1 juli 1981 14 dagar. Från kriminalvårdshåll har uppgivits att ett så kort straff kan verkställas utan att administrativa svå-

righeter uppstår men att man knappast kan tänka sig kortare tider i anstalt. Som framgår i avsnitt 12.4 föreslår vi att minimitiden för fängelse – på skäl som där anges – på nytt sätts till en månad. Med villkorlig frigivning när två tredjedelar av straffet avtjänats skulle detta innebära att den kortaste anstaltstiden blir 20 dagar. Att verkställa ett sådant straff stöter inte på några administrativa svårigheter.

När det gäller de övriga av oss anförda motargumenten anser vi visserligen att det inte är mest angeläget att korta av straffen för de korttidsdömda och att intresset av nordisk rättsenhet är betydande. Men dessa argument väger inte så tungt om man jämför med de fördelar ett avskaffande av minimitiden skulle få genom att dels tröskelproblematiken försvinner, dels en enhetlig återfallsreglering kan införas.

Våra överväganden leder till att även intagna med strafftider på två månader eller kortare tid bör bli villkorligt frigivna. En sådan reform passar också väl in i vår allmänna strävan att förkorta de fängelsestraff som döms ut.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslår vi att minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning helt slopas.

Detta innebär att alla som dömts till fängelse blir villkorligt frigivna efter att ha avtjänat två tredjedelar av strafftiden. Den som dömts till en månads fängelse, alltså det enligt vårt förslag lägsta fängelsestraffet, blir villkorligt frigiven efter avtjänandet av 20 dagar. Den som dömts till två månaders fängelse blir villkorligt frigiven efter avtjänandet av en månad och tio dagar. Någon tröskeleffekt uppkommer inte.

Den föreslagna ordningen leder till att den återfallsreglering som vi föreslår blir konsekvent genomförd. Möjlighet till förverkande av villkorligt medgiven frihet finns oavsett längden på det tidigare fängelsestraffet.

Ett slopande av minimitiden innebär en ganska avsevärd förkortning av frihetsstraffets längd för de ungefär 10 000 personer som numera varje år döms till en – två månaders fängelse. Någon sänkning av straffmätningspraxis i detta intervall på grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning blir naturligen inte nödvändig, eftersom en förkortning av anstaltstiden kommer till stånd genom avskaffandet av minimitiden för villkorlig frigivning.

Såsom påpekas i avsnitt 12.4 är avsikten att flertalet av de brott, för vilka i dag ådöms fängelse under en månad, fortsättningsvis skall föranleda böter. För någon enstaka brottstyp, t. ex. olovlig vistelse i riket enligt 98 § utlänningslagen (1980:376), kan i praktiken en viss straffskärpning inträda eftersom böter ej införs i straffskalan för detta brott. Straffskärpningen i anstaltstid räknat inskränker sig dock till högst sex dagar.

Som nyss nämndes döms varje år ca 10 000 personer till fängelse i en eller två månader. Dessa blir i dag inte villkorligt frigivna och belastar således inte frivårdsorganisationen. Vårt förslag skulle, om reglerna för dem som villkorligt frigivits inte ändras, innebära en mycket kraftigt ökad arbetsbelastning för frivårdsorganisationen. I prop. 1982/83:85 uttalades (s. 126) att det i regel torde finnas anledning att underlåta att förordna om övervakning vid villkorlig frigivning från fängelse i sex månader eller kortare tid. Vi instämmer i detta uttalande. Ju kortare det ådömda fängelsestraffet är desto mindre anledning finns att sätta in frivårdens resurser. För dem som dömts till högst två månaders fängelse torde det aldrig finnas skäl att förordna om övervakning. Dessa korttidsdömda bör därför över huvud taget inte bli föremål för frivårdens åtgärder.

För dem som villkorligt frigivits gäller enligt vårt förslag en frivårdstid på ett år, 29 kap. 7 § BrB. Frivårdstiden löper dock endast om villkorlig frigivning skett från ett fängelsestraff på mer än två månader. Den som friges från ett fängelsestraff på två månader eller kortare tid faller således helt utanför frivårdens område. Han kan inte ställas under övervakning eller meddelas föreskrifter. Han kan inte heller tillfälligt omhändertas eller underkastas sanktioner på grund av misskötsamhet. Det väsentligaste kravet som ställs på den som villkorligt frigivits, att han inte skall begå nya brott, kvarstår dock. Om nya brott begås kan den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad. Enligt vårt förslag kan förverkande också ske under längre tidsrymd än f. n. (se härom 36 kap. 6 § BrB i förslaget).

Våra förslag i de frågor som nu behandlats återfinns i 29 kap. 4 och 7 §§ BrB, jämför också 8–19 §§ i samma kapitel.

I vårt betänkande om villkorlig frigivning tog vi upp frågan om villkorlig frigivning från fängelse ådömt enligt nuvarande 28 kap. 3 § BrB och från förvandlingsstraff för böter. Vi föreslog där en sänkning av minimitiden från tre till två månader. Detta förslag skulle – vid en i övrigt oförändrad reglering – medföra att även de som döms till fängelse i tre månader i kombination med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § BrB eller som ålagts ett förvandlingsstraff på mer än två månader skulle omfattas av reglerna om villkorlig frigivning. En sådan ordning ansåg vi dock vara mindre lämplig. Vi vidhåller denna uppfattning.

Om villkorlig frigivning sker från fängelse ådömt enligt 28 kap. 3 § BrB blir följden i vissa fall en kollision mellan kriminalvård i frihet på grund av skyddstillsyn och på grund av villkorlig frigivning. Det fängelsestraff som ådöms i kombination med skyddstillsyn fyller en särskild funktion. Enligt vårt förslag, 34 kap. 12 § BrB, får skyddstillsyn inte kombineras med fängelse i annat fall än då skyddstillsyn inte kan ådömas med mindre den förenas med frihetsberövande. Detta är en bestämd markering av att skyddstillsyn i kombination med fängelse skall användas endast i fall då annars ett betydligt längre fängelsestraff skulle ha dömts ut. Fängelsestraffets koppling till skyddstillsynen i dessa fall medför att det inte blir någon straffmätning enligt vanliga grunder. Vi anser att det för dessa dömda bör göras ett undantag som innebär att villkorlig frigivning inte i något fall blir möjlig från fängelse som ådömts i kombination med skyddstillsyn.

Beträffande förvandlingsstraffen har vi den principiella inställningen att dessa alltid skall avtjänas i sin helhet.

I prop. 1981/82:153 instämde föredragande departementschefen i vår uppfattning att fängelsestraff som ådöms i samband med dom till skyddstillsyn inte bör omfattas av villkorlig frigivning. Departementschefen instämde i princip även i vår syn på villkorlig frigivning från förvandlingsstraffen. Förslaget utformades därefter i propositionen så att enligt nuvarande 26 kap. 6 § BrB villkorlig frigivning inte får ske från fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § BrB eller från ett förvandlingsstraff för böter. Om fängelsestraff ådömt enligt 28 kap. 3 § BrB eller förvandlingsstraff för böter verkställs isolerat kan således villkorlig frigivning inte äga rum. Annat blir dock förhållandet om flera fängelsestraff verkställs samtidigt. Enligt nuvarande 26 kap. 8 § BrB skall i sådant fall vid tillämpning av huvudregeln för villkorlig frigivning hänsyn tas till den sammanlagda fängelsetiden. Som fängelse anses här-

vid även förvandlingsstraff för böter. Ingår bland de straff som samtidigt verkställs fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB eller förvandlingsstraff får dock villkorlig frigivning inte ske förrän verkställigheten har pågått minst den tid som svarar mot detta straff. Genom den föreslagna regleringen menar man sig ha undantagit fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB och förvandlingsstraff för böter från villkorlig frigivning.

Enligt vår mening är den nu gällande ordningen inte tillfredsställande. Om ett fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § BrB på tre månader verkställs isolerat skall det alltid avtjänas i sin helhet. Förekommer det till verkställighet samtidigt med ett annat fängelsestraff om tre månader blir den intagne, med den i dag gällande halvtidsfrigivningen, villkorligt frigiven efter att ha avtjänat tre månader. Han har då nämligen suttit av hela fängelsestraffet enligt 28 kap. 3 § BrB. Förekommer till verkställighet på en gång ett fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § BrB om två månader och ett vanligt fängelsestraff om fyra månader sker likaledes villkorlig frigivning efter tre månader. Den dömde har ju då avtjänat halva tiden och samtidigt suttit av minst den tid som fängelsestraffet enligt 28 kap. 3 § BrB avser. Att påstå att man i dessa fall inte blir villkorligt frigiven från fängelsestraffet enligt 28 kap. 3 § BrB är märkligt. Den valda lösningen favoriserar dessutom på ett inte tilltalande sätt dem som samtidigt avtjänar flera fängelsestraff. Med den minimitid för villkorlig frigivning som gäller i dag kan dock denna favorisering ske även i andra kombinationer. Enligt vårt förslag med helt slopad minimitid kommer möjligheten till denna typ av "vinster" vid samtidig verkställighet av flera fängelsestraff att försvinna.

Vi vidhåller vårt tidigare framförda förslag att fängelsestraff i kombination med skyddstillsyn samt förvandlingsstraff för böter alltid i sin helhet bör avtjänas och detta oavsett om det sker isolerat eller samtidigt med andra fängelsestraff. Om fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB (enligt vårt förslag 34 kap. 12 § BrB) verkställs samtidigt som annat fängelse bör således villkorlig frigivning få äga rum endast från detta andra fängelsestraff.

Med vårt förslag att minimitiden skall slopas skulle även den som fått villkorligt medgiven frihet förverkad på grund av misskötsamhet bli villkorligt frigiven (se nuvarande 26 kap. 19 och 23 §§ BrB). Detta anser vi, av i huvudsak samma skäl som ligger till grund för vårt ställningstagande beträffande fängelse i kombination med skyddstillsyn och förvandlingsstraff för böter, vara olämpligt. På samma sätt som för dessa två straff bör således när det gäller villkorlig frigivning undantag göras för fängelsestraff som grundar sig på villkorligt medgiven frihet som förverkats på grund av misskötsamhet.

Vårt förslag i dessa delar återfinns i 29 kap. 4 och 5 §§ BrB.

7.4 Vissa frågor rörande övervakning vid skyddstillsyn och villkorlig frigivning

I skrivelse den 21 november 1984, 1984/85:17, har riksdagens talman anmält att riksdagen samma dag bifallit vad justitieutskottet hemställt i betänkandet 1984/85:2 om övervakning vid skyddstillsyn m. m. Regeringen har överlämnat skrivelsen till oss.

I justitieutskottets betänkande behandlades en motion i vilken hemställdes att riksdagen måtte besluta att införa en möjlighet för övervakningsnämnd att förordna att övervakning vid skyddstillsyn skall upphöra när den inte längre är erforderlig. I motionen berördes också frågan om avkortning av tiden för övervakning efter villkorlig frigivning.

Justitieutskottet lät remissbehandla motionen.

Utskottet ansåg sammanfattningsvis att de behandlade frågorna borde bli föremål för närmare överväganden.

Gällande rätt innebär i aktuellt avseende följande.

Regler om skyddstillsyn finns f. n. i 28 kap. BrB. Skyddstillsyn pågår under en prövotid av tre år (4 §). Från dagen för domen skall skyddstillsynen enligt huvudregeln vara förenad med övervakning. När ett år av prövotiden har gått skall övervakningen upphöra utan särskilt förordnande (5 §). Någon möjlighet att dessförinnan upphäva övervakningen finns inte. Övervakningsnämnden får, om den dömde missköter sig, besluta om övervakning av den dömde även efter ettårstidens utgång, dock längst till prövotidens utgång (7 §).

Om den dömde inte är nöjd med övervakningsnämndens beslut att förlänga övervakningstiden får han överklaga beslutet hos hovrätten (37 kap. 8 § BrB).

Den nu gällande regleringen trädde i kraft den 1 juli 1983 (prop. 1982/83:85, JuU 26). Dessförinnan gällde att när två år av prövotiden förflutit skulle övervakningen upphöra utan särskilt förordnande. Vid särskilda skäl kunde den dömde ställas under övervakning även under det tredje prövotidsåret. Dessutom fanns en regel som stadgade att om övervakning inte längre behövdes skulle den upphöra, oberoende av hur länge den pågått. Sådana beslut meddelades av övervakningsnämnden.

I lagstiftningsärendet år 1983 framhölls vikten av att koncentrera frivårdens resurser till den första tiden av verkställigheten av skyddstillsynsdomar. Det betonades att risken för återfall är störst tiden närmast efter domen. Departementschefen anförde i propositionen att en övervakningstid på ett år väl täcker den tid då den största återfallsrisken är för handen. Genom att slopa det andra övervakningsåret uppnås, anförde han, den väsentliga vinsten att en effektivare insats kan göras under första året och att frivårdsorganisationen stimulerades att intensifiera ansträngningarna under denna tid (prop. 1982/83:85 s. 81). Utskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande att övervägande skäl talade för att övervakningstiden förkortades från två till ett år.

Slopandet av möjligheten att ta bort en övervakning som inte längre behövs, oberoende av hur länge den pågått, berördes av frivårdskommittén i betänkandet (SOU 1981:90) Frivårdspåföljder, som ligger till grund för lagstiftningen om bl. a. övervakningstider. Frivårdskommittén anförde där att en generell förkortning av övervakningstiden skulle väsentligt minska behovet av att låta övervakningen upphöra i förtid. Kommittén ansåg att vid en ettårig övervakningstid skulle behovet bli så litet, att man helt kunde avstå ifrån möjligheten. Kommittén ansåg vidare att det var fördelaktigt från såväl principiell som praktisk synpunkt att övervakningstiden blir densamma i alla ärenden. Kommittén påpekade att antalet fall då övervakningen upphör före ettårsdagen redan var mycket litet (s. 137).

Om någon som har dömts till skyddstillsyn har begått annat brott före domen eller begår nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller eljest upphört får domstolen enligt nuvarande 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB förordna att den tidigare ådömda skyddstillsynen skall avse även det nya brottet. Enligt 34 kap. 6 § andra stycket BrB får rätten då bl. a. förordna om förlängd övervakning eller om förlängning av prövotiden till högst fem år.

Reglerna om villkorlig frigivning i nuvarande 26 kap. BrB ändrades i betydande utsträckning den 1 juli 1983 (prop. 1982/83:85).

För den som friges villkorligt gäller en prövotid på ett år eller, om den dömde undergår fängelse i två år eller mer, lägst ett och högst tre år (26 kap. 10 §). Om det bedöms som påkallat skall skyddskonsulenten meddela förordnande om övervakning. Övervakningen upphör atomatiskt efter ett år (11 §). Vid misskötsamhet från den dömdes sida får dock övervakningsnämnden besluta att övervakningen skall fortsätta under en vid tid eller, om den dömde inte står under övervakning, besluta om övervakning för viss tid. Övervakningen kan inte pågå längre än till prövotidens utgång (18 §). Den dömde får hos övervakningsnämnden begära prövning av skyddskonsulentens beslut att förordna om övervakning. Nämnden får också självmant ta upp ett sådant beslut till omprövning och i övrigt fatta beslut i ett sådant ärende. Skyddskonsulenten kan också hänskjuta ett sådant ärende till nämnden för avgörande. Övervakningsnämndens beslut om övervakning efter ettårsgränsen får överklagas hos kriminalvårdsnämnden (nuvarande 37 kap. 7 § BrB).

Den ordning som gällde före den 1 juli 1983 innebar i fråga om prövotid och övervakning att det i beslut om villkorlig frigivning skulle bestämmas en prövotid, lägst ett och högst tre år eller, i speciella fall, högst fem år. Som huvudregel gällde att den frigivne skulle stå under övervakning under prövotiden. Om det vid frigivningen eller senare skulle visa sig att övervakningen inte behövdes fick dock beslutas att övervakning inte skulle äga rum. Beslut om övervakning meddelades av övervakningsnämnden. Så länge prövotiden varade kunde beslut om övervakning meddelas.

Övervakning vid skyddstillsyn

Som nämnts lät justitieutskottet remissbehandla motionen. De flesta remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker att det införs en möjlighet att avbryta övervakningen, innan den har pågått i ett år, om den inte längre behövs. Två remissinstanser avstyrker dock förslaget. Vad gäller upphörande av övervakning efter förlängning yttrar sig två remissinstanser i denna fråga och anser att det bör införas en regel som ger möjlighet att vid behov avsluta en övervakning som pågår efter det att övervakningstiden har förlängts av övervakningsnämnden.

Vi vill för vår del anföra följande. Ett av huvudsyftena med de ändringar i fråga om skyddstillsyn som genomfördes den 1 juli 1983 var att påföljden skulle få ett större användningsområde på bekostnad av fängelsestraffet. Samtidigt utvidgades tillämpningsområdet för villkorlig dom på skyddstillsynens bekostnad.

Beträffande skyddstillsyn innebar ändringarna att påföljden intensifiera-

des och att innehållet i den på skilda sätt stramades upp. Detta skedde bl. a. genom en regel om att övervakning skall börja omedelbart efter domen och genom att möjligheterna till effektivare övervakningsinsatser förbättrades. Lagstiftaren åsyftade således en skärpning av skyddstillsynspåföljden. Med hänsyn härtill anser vi att det inte är lämpligt att införa möjlighet till avkortning av den i normalfallet ettåriga övervakningstiden. Domstolarna bör då påföljden skall bestämmas kunna utgå ifrån att övervakningen, som ju är det väsentliga verkställighetsinnehållet i skyddstillsynen, alltid pågår under minst ett år. Om så icke vore fallet skulle enligt vår åsikt tilltron till skyddstillsyn såsom straffrättslig påföljd minska och syftet med den nya regleringen av den 1 juli 1983 motverkas. Naturligen skall dock övervakningsinsatserna i det enskilda fallet anpassas till vad som kan anses erforderligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden. Skulle det efter domen visa sig att behovet av övervakning är begränsat kan övervakarens och frivårdstjänstemännens insats anpassas till detta. Motionärerna har pekat på en del speciella fall. Bl. a. att en övervakning ibland inte längre är meningsfull t. ex. därför att den dömde tas in på anstalt för nykterhetsvård eller sluten psykiatrisk vård och inte kommer att släppas ut förrän övervakningstiden gått till ända. Vi kan dock inte se något negativt i att en dömd även under sådana förhållanden står under övervakning inom frivården. Övervakaren bör kunna samarbeta med de andra myndigheterna och, i den mån hans hjälp behövs, på olika sätt stödja och kontrollera den dömde. Övervakarens insatser får naturligtvis i sådana fall anpassas särskilt efter de rådande förhållandena. Motionärerna har också berört den situationen att den dömde är utlänning och återvänder till sitt hemland och att övervakningen inte kan överflyttas dit. I ett sådant fall bör lämpligen lekmannaövervakaren kunna entledigas men ärendet formellt ligga kvar på skyddskonsulentexpeditionen under övervakningsåret. Detta torde inte medföra några praktiska problem.

Sammanfattningsvis anser vi att den nuvarande grundläggande regleringen om övervakning vid skyddstillsyn bör kvarstå oförändrad.

Två av remissinstanserna yttrade sig i frågan att införa en regel som ger möjlighet att vid behov avsluta en övervakning som pågår efter det att övervakningstiden har förlängts av övervakningsnämnden. De tillstyrkte att ändring sker.

I denna del vill vi anföra följande. Det gäller här fall då övervakningsnämnden med stöd av nuvarande 28 kap. 7 § BrB förlängt övervakningstiden. Den tid under vilken övervakningen förlängs i sådana fall varierar, främst beroende på arten och omfattningen av den misskötsamhet som den dömde gjort sig skyldig till. Vad gäller möjligheten att låta övervakningen upphöra i förtid har i dessa fall i praxis viss tvekan uppstått. Vissa nämnder anser sig kunna förkorta den fastställda förlängningstiden om detta efter hand visar sig lämpligt. Andra nämnder har däremot ansett sig vara förhindrade därtill i avsaknad av uttryckligt lagstöd. Till skillnad mot vad vi anfört i fråga om den grundläggande ettåriga övervakningstiden anser vi inte att det finns några principiella hinder mot att nämnderna ges befogenhet att avkorta den förlängningstid som ursprungligen bestämts, i sådana fall då övervakning inte längre kan anses erforderlig. Vid ny allvarlig misskötsamhet kan ju nämnden besluta att den dömde på nytt skall ställas under övervak-

ning. I enlighet med det nu sagda har 31 kap. 4 § BrB i förslaget utformats så att någon tvekan inte skall uppstå om övervakningsnämndernas befogenhet i dessa fall.

Övervakningstid vid fortsatt skyddstillsyn

Under remissbehandlingen lämnades vissa synpunkter på den gällande regleringen i nuvarande 34 kap. 6 § BrB.

När domstol med tillämpning av 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB dömer till fortsatt skyddstillsyn kan domstolen enligt 34 kap. 6 § andra stycket BrB bl. a. förordna om fortsatt övervakning eller förlänga prövotiden. Det har från kriminalvårdsstyrelsen framförts att domstolarna inte sällan dels förlänger prövotiden, dels förordnar om övervakning och bestämmer att övervakningen skall pågå till prövotidens slut. Ett sådant beslut innebär att det kan bli fråga om relativt långa övervakningstider, i vissa fall av betydligt längre tid än ett år.

I konsekvens med att övervakning vid ny dom på skyddstillsyn i normalfallet pågår ett år anser vi att det bör införas en möjlighet för övervakningsnämnd att avkorta tiden till lägst ett år i de fall domen innebär en längre övervakningstid och övervakning inte längre bedöms erforderlig. Vårt förslag i denna del framgår av 31 kap. 4 § BrB.

Avkortning av övervakningstiden efter villkorlig frigivning

Vid remissbehandlingen av motionen gick två remissinstanser närmare in på frågor som gäller avkortning av övervakningstid efter villkorlig frigivning.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde därvid följande.

> Frågan om övervakning vid villkorlig frigivning avgörs som regel av skyddskonsulent efter prövning av om övervakning är påkallad i det enskilda fallet (26 kap. 11 § BrB). Om skyddskonsulenten beslutat att den dömde inte skall stå under övervakning, kan han enligt samma lagrum senare förordna om övervakning. Däremot finns ingen uttrycklig regel enligt vilken skyddskonsulenten kan upphäva ett beslut om övervakning. Under vissa förutsättningar kan dock övervakningsnämnd ändra skyddskonsulents beslut bl. a. om övervakning (37 kap. 7 § BrB). I styrelsens tillämpningsföreskrifter (KVVFS 1983:5) har styrelsen hänvisat skyddskonsulenterna till att hänskjuta frågan om fortsatt övervakning till övervakningsnämnd i de fall övervakningen bedöms kunna upphöra i förtid. Nämndernas praxis i sådana fall varierar; vissa nämnder anser sig kunna upphäva ett beslut om övervakning på begäran av skyddskonsulenten medan andra nämnder inte funnit lagliga möjligheter till det. Styrelsen anser för sin del att det är inkonsekvent att ett beslut om övervakning efter frigivning inte kan ändras, t. ex. för att undvika dubbel övervakning i det fallet den dömde ställs under övervakning på grund av en ny dom på skyddstillsyn.

Enligt vår åsikt är det naturligt att, såsom kriminalvårdsstyrelsen har uttalat i sina anvisningar, övervakningen bör kunna upphöra om den inte längre anses påkallad. Till skillnad från vad som gäller vid skyddstillsyn utgör övervakning efter villkorlig frigivning inte det centrala inslaget i straffverkställigheten. Eftersom rättsläget synes oklart anser vi därför att den aktuella bestämmelsen bör ändras så att det klart framgår att övervakningsnämnd får

möjlighet att förordna om upphörande av övervakning vid villkorlig frigivning före den föreskrivna övervakningstidens utgång, om övervakningen inte längre anses erforderlig. Vi finner det lämpligt att beslutanderätten i dessa fall läggs på övervakningsnämnd och således inte på skyddskonsulenten. Den närmare utformningen av vårt förslag framgår av 29 kap. 8 § BrB.

8 Bötesstraffet

I våra direktiv nämns inget direkt om att vårt utredningsuppdrag omfattar även bötesstraffet. Bötesstraffet, och även andra ekonomiska sanktioner, har dock under senare år av flera skäl varit föremål för ett växande intresse inom kriminalpolitiken. En huvudlinje i reformarbetet har varit att förenkla förfarandet vid åläggande och uppbörd av böter. Sålunda infördes under senare hälften av 1960-talet institutet ordningsbot. Vidare har möjligheterna att använda strafföreläggande efter hand vidgats.

Önskemålet att förenkla ärendehanteringen har delvis utgjort en bakgrund till strävandena att på vissa områden ersätta bötesstraffen med administrativa straffavgifter. Främsta skälet till att övergå till administrativa avgifter på de områden där så har bedömts lämpligt har emellertid varit att man på en gång velat begränsa det kriminaliserade området och göra de ekonomiska sanktionerna mer effektiva. Exempel på avgifter av detta slag som har tillkommit under senare år är skattetillägg, miljöskyddsavgift, felparkeringsavgift och tilläggsavgift vid olovligt byggande.

Ett par frågor som rör bötesstraffet har särskild aktualitet nämligen förvandlingsstraffet och ekonomiska sanktioner mot juridiska personer. Den förstnämnda frågan har år 1983 lett till ändrad lagstiftning på grundval av propositionen (prop. 1982/83:93) om förvandling av böter. Den form av straffrättsligt ansvar för juridiska personer som brukar benämnas företagsbot behandlas i en till riksdagen nyligen avgiven proposition (prop. 1985/86:23) om ändring i brottsbalken m. m.

Att bötesstraffet har varit föremål för uppmärksamhet i den kriminalpolitiska debatten torde inte minst få ses mot bakgrund av att, som pekas på i våra direktiv, bl. a. den kriminologiska forskningen har gett oss ökad insikt om att frihetsberövande påföljder inte är ägnade att främja de dömdas anpassning i samhället utan tvärtom ofta är förenade med direkta skadeverkningar. Det har därför blivit en alltmera angelägen uppgift att finna alternativ till frihetsstraffen. Att böter, som är den ojämförligt vanligaste brottspåföljden, här spelar en viktig roll torde vara ställt utom tvivel. Här kan bl. a. hänvisas till nordiska straffrättskommitténs betänkande (NU 1975:5) Bötesstraffet och till den av kriminalpolitiska arbetsgruppen inom BRÅ överlämnade rapporten Nytt straffsystem (s. 327 ff).

Eftersom vi gör en straffskaleöversyn måste vi ta ställning till bötesstraffets tillämpningsområde. Det är då naturligt att titta även på bötesstraffets utformning. Tillämpningsområdet för böter behandlar vi i avsnitt 12.8. I föreliggande avsnitt skall bötesstraffets utformning övervägas.

8.1 Gällande rätt m. m.

De grundläggande bestämmelserna om böter finns främst i 25 kap. BrB. Bestämmelserna innebär i huvudsak följande.

Böter ådöms som huvudregel i dagsböter. Har det i en straffskala satts ut ett maximibelopp som inte överstiger 1 000 kr. skall böterna dock ådömas omedelbart i pengar (penningböter). En särskild form av penningböter är normerade böter, dvs. böter som bestäms efter en särskild beräkningsgrund. Normerade böter förekommer bara i några enstaka författningar.

Dagsböter ådöms till ett antal av minst en och högst 120. Som gemensamt straff för flera brott får upp till 180 dagsböter ådömas. I BrB finns inga regler om hur antalet dagsböter skall bestämmas men enligt motiven skall det bestämmas huvudsakligen efter brottets svårhet. Även omständigheter som hänför sig till den tilltalade själv kan emellertid beaktas liksom den tilltalades tidigare brottslighet.

Dagsbotens storlek fastställs i pengar från och med tio till och med 1 000 kr. Beloppet bestäms med hänsyn till den tilltalades ekonomiska förhållanden, t. ex. inkomst, förmögenhet och försörjningsskyldighet. Om brottet är ringa kan dagsbotens belopp jämkas. Jämkning förekommer dock endast i undantagsfall.

Riksåklagaren har i cirkulär, senast den 14 december 1981, RÅFS 1981:2, till landets åklagare meddelat detaljerade anvisningar om hur dagsbotsbeloppen beräknas vid strafföreläggande. I stort sett torde dessa anvisningar och domstolarnas praxis stämma överens.

Både beträffande dagsböter och penningböter gäller att minsta bötespåföljden är 50 kr., om inte annat är föreskrivet. Maximibeloppet för penningböter är 1 000 kr. För penningböter som gemensamt straff för flera brott är gränsen dock 2 000 kr. För normerade böter gäller inte någon allmän maximigräns.

De nu nämnda beloppsgränserna för dagsböter och penningböter höjdes senast per den 1 januari 1982 (prop. 1980/81:38). Ändringen var föranledd av penningvärdets förändring.

När någon skall dömas för flera brott, skall i regel en gemensam påföljd ådömas. Böter får tillämpas som gemensamt straff, om böter kan följa på vart och ett av brotten. Straffet åläggs i dagsböter, om det inte i samtliga tillämpliga straffskalor har föreskrivits penningböter. I sistnämnda fall åläggs det omedelbart i pengar. Är ett lägsta bötesstraff föreskrivet för något av brotten, får det straffet inte underskridas. Undantagna från reglerna om böter som gemensamt straff är normerade böter och böter som inte får förvandlas till fängelse. Dessa böter åläggs särskilt vid sidan av andra böter.

Om inte annat är föreskrivet, tillfaller böter staten. Föreskrifter enligt vilka böter helt eller delvis skall tillfalla annan förekommer på vissa speciella lagstiftningsområden, t. ex. enligt lagen (1938:274) om rätt till jakt.

Under vissa förutsättningar får bötesstraff tillämpas även om böter inte ingår i straffskalan för det aktuella brottet. Om det är påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad får böter ådömas tillsammans med villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till vård inom socialtjänsten. Böterna åläggs då i dagsböter till ett antal av högst 180. Avsikten är att antalet dagsböter i dessa fall skall bestämmas så att den sam-

lade reaktionen blir lämpligt avvägd. Vad gäller verkställigheten behandlas bötesstraffet i dessa fall som skilt från den andra påföljden, vilket innebär att böterna består även om den andra påföljden undanröjs, t. ex. enligt nuvarande 34 kap. 1 § första stycket 3 BrB.

Även i vissa andra fall kan böter tillämpas som påföljd trots att böter inte ingår i straffskalan för det brott som är aktuellt. Ett lindrigare straff än straffskalan föreskriver kan t. ex. ådömas den som begått brott innan han fyllt 21 år.

Preskriptionstiden för böter är fem år, räknat från det att domen vann laga kraft.

Böter kan åläggas på tre olika sätt, nämligen genom dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. År 1984 ålades böter i 36 451 fall av domstol. Motsvarande siffror var för strafföreläggande 83 744 och för ordningsbot 200 875.

Strafföreläggande utfärdas av åklagare och får tillämpas beträffande brott för vilka endast böter – dock ej normerade böter – ingår i straffskalan och beträffande brott som är belagda med dagsböter eller fängelse i högst sex månader. För brott som förskyller mer än 100 dagsböter får strafföreläggande inte utfärdas.

Tillämpningsområdet för ordningsbot är begränsat till förseelser som är belagda med penningböter. Undantag gäller dock för normerade böter. Ordningsbot föreläggs i regel av en polisman. Riksåklagaren har bemyndigats att i samråd med rikspolisstyrelsen välja ut vilka förseelser som skall beivras genom ordningsföreläggande. För varje förseelse bestämmer riksåklagaren det belopp som skall tas upp som ordningsbot (se SFS 1981:716). Flertalet av de gärningar som tas upp i riksåklagarens bestämmelser utgör trafikförseelser. Ordningsbotens belopp varierar från 50 kr. (t. ex. gång mot röd gubbe) till 600 kr. (t. ex. hastighetsöverträdelse med över 15 km/tim. och upp till 30 km/tim.).

Beträffande uppbörd, indrivning och förvandling av böter finns i BrB en hänvisning till bötesverkställighetslagen (1979:189). Vidare finns i BrB en allmän bestämmelse om att böter som inte betalas får förvandlas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader, om inte annat är föreskrivet.

Böter är den ojämförligt vanligaste straffrättsliga påföljden. Enligt den officiella statistiken ålades år 1984 drygt 358 000 bötesstraff, medan antalet utdömda påföljder av annat slag var ca 37 000. Till de 358 000 rena bötesstraffen skall läggas de fall då dagsböter utdömdes, (följande siffror avser år 1983) jämte villkorlig dom, 7 004 fall, jämte skyddstillsyn, 1 698 fall och jämte vård inom socialtjänsten, 229 fall.

År 1984 meddelades 55 302 domar eller strafföreläggande där huvudbrottet var ett brottsbalksbrott. I 28 397 fall (13 921 genom dom och 14 476 genom strafföreläggande) dvs. nästan 50 procent, stannade påföljden vid böter. För brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser, ordningsbot för förseelser mot vägtrafikförfattningar ej medräknade, dömdes samma år 102 011 personer. Av dem dömdes 91 798 till böter; alltså ca 90 procent.

Om man fördelar de personer som genom dom eller strafföreläggande dömdes till dagsböter år 1984 efter antalet dagsböter, blir resultatet följande. (Bötfällda enligt BrB inom parentes.)

Antal dagsböter	Antal bötfällda	
1 – 9	70	(43)
10 – 29	51 010	(13 212)
30 – 49	17 784	(8 419)
50 – 99	12 894	(5 173)
100 – 180	1 729	(427)
Summa	83 487	(27 274)

Av uppställningen framgår att nästan två tredjedelar av dem som dömdes till dagsböter fick mindre än trettio dagsböter. Vid brottsbalksbrotten är denna andel nära hälften.

Enligt gjorda beräkningar (SOU 1975:55 och BRÅ Apropå 1985 nr 5, s. 27 ff) inflyter närmare 90 procent av utdömda bötesbelopp. Den höga betalningsfrekvensen torde i viss mån säkras genom hotet om förvandling av böterna. Det kan anmärkas att statens inkomster av bötesmedel har beräknats till 182 000 000 kr. för budgetåret 1985/86 (prop. 1984/85:100).

8.2 De olika bötesformerna

Som har nämnts i föregående avsnitt finns i Sverige tre olika former av böter: dagsböter, penningböter och normerade böter.

När det gäller de övriga nordiska länderna är läget följande. I Finland har man endast dagsböter och i Norge enbart penningböter. I Danmark tillämpas ett dagsbotssystem i fråga om brott mot strafflagen, medan man inom specialstraffrätten använder penningböter. I alla länderna tar man, oavsett vilket system som gäller, vid straffmätningen hänsyn till den dömdes ekonomiska situation.

Enligt vår uppfattning bör dagsbotssystemet behållas. Systemet tillkom som en social rättvisereform. Det har numera blivit fast rotat och allmänt accepterat. Tillämpningen av systemet är relativt enkel och det framstår som i stort sett rättvist. Under årens lopp har beräkningsgrunder utarbetats som syftar till att straffet skall drabba alla så lika som möjligt. Någon särskild kritik har inte heller riktats mot dagsbotssystemet som sådant. Uppgiften vid en översyn av dagsbotssystemet blir mot bakgrund härav närmast att pröva om det ger tillräcklig spännvidd för straffmätningen i fråga om de brott som vi anser skall omfattas av bötespåföljden. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 8.4.

Penningböter stadgas huvudsakligen för förseelser mot trafikförfattningar. För endast ett brottsbalksbrott, nämligen förargelseväckande beteende (nuvarande 16 kap. 16 § BrB), stadgas penningböter. De förseelser för vilka penningböter stadgas beivras i stor utsträckning genom att polisman förelägger ordningsbot. Bötesbeloppen för olika förseelser är reglerade i anvisningar utfärdade av riksåklagaren.

Systemet med penningböter är enkelt och lätthanterligt. Det har trots detta inte gått fritt från kritik. Denna har varit av principiell natur. Således menade den kriminalpolitiska arbetsgruppen inom BRÅ i rapporten Nytt straff-

system att beteckningen straffavgifter borde användas istället för penningböter. Detta för att sanktionen inte skall sammankopplas med dagsböterna, som ju fastställs enligt andra grunder och vilka enligt gruppen borde ha ett vidgat användningsområde.

Den nuvarande uppdelningen mellan brott för vilka stadgas penningböter och brott för vilka stadgas dagsböter bör ses över. Det är möjligt att lagstiftningen i detta hänseende inte följt en helt konsekvent linje. Visserligen används penningböter främst vid förseelser – särskilt inom specialstraffrätten – medan dagsböter reserveras för brott av allvarligare beskaffenhet. Men denna uppdelning bör kanske göras klarare. Vidare kan eventuellt övervägas om förutsättningar finns att avgränsa systemet med penningböter, som mera har karaktär av i förhand bestämda avgifter, från systemet med egentliga straffpåföljder, dit dagsböterna skulle räknas. Avsikten med en sådan avgränsning skulle närmast vara att ge bötesstraffet högre status än f. n. i förhållande till övriga påföljder. Frågor av den typ som nu nämnts har vi inte närmare övervägt. Riksåklagaren har i mars 1984 i en PM Överträdelser i trafiken förslagit en övergång från dagsböter till penningböter för flertalet förseelser på trafikområdet.

Normerade böter – dvs. böter som bestäms enligt särskilda beräkningsgrunder t. ex. i proportion till en effekt av eller ett annat mätbart moment i en straffbar gärning och som kan uppgå till stora belopp – användes tidigare för skattebrott. Genom tillkomsten av skattebrottslagen (1971:69) ersattes de inom detta område med andra påföljder och administrativa avgifter.

Såvitt vi kunnat utröna finns normerade böter f. n. i endast två författningar. Dessa är lagen (1950:596) om rätt till fiske och lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled.

År 1984 utdömdes, enligt den officiella statistiken, normerade böter i fyra fall.

Systemet med normerade böter har i det närmaste avvecklats. Det kan mot bakgrund härav vara en uppgift att pröva om påföljdsformen skall behållas. Det bör härvid observeras att den form av avkriminalisering (depenalisering), som innebär att vissa administrativa avgifter tas ut i stället för att straff ådöms, bygger på samma principer som normerade böter. Detta gäller t. ex. systemet med skattetillägg enligt 116 a § taxeringslagen (1956:623). Skattetillägget beräknas till högst 40 procent av den inkomstskatt eller förmögenhetsskatt som den skattskyldige skulle sluppit i från om den oriktiga uppgiften godtagits.

Vad som kan övervägas för det fall de normerade böterna skulle avskaffas är att öppna en möjlighet att ådöma högre penningböter än f. n. I dag kan ju penningböter ådömas med högst 1 000 kr. för ett brott och högst 2 000 kr. för flera brott. Normerade böter infördes i lagen om rätt till fiske den 1 juli 1984. Vid överträdelse av bestämmelser som gäller trålfiske – t. ex. om sådant fiske bedrivs utan tillstånd inom den svenska fiskezonen – är påföljden normerade böter, vilka bestäms med hänsyn till motorstyrkan i det fiskefartyg som använts vid brottet.

Vi har efter närmare överväganden, bl. a. på grund av den nyss gjorda ändringen i fiskelagen, stannat för att normerade böter bör behållas i straffsystemet. Vi anser också att penningböterna då bör behållas i sin nuvarande utformning och således kunna ådömas med högst 1 000 kr. för ett brott. Öns-

kar man att böter för en viss gärning skall kunna bestämmas till betydligt mer kännbara belopp än vad som är möjligt med dagsböter och penningböter får man således överväga att införa normerade böter för gärningen. Detta kan vara till fördel även för straffmätningen. När man kommer upp i mycket höga belopp är det svårt att mäta ut ett bötesstraff som svarar mot gärningen om man inte kan använda sig av något relationstal. Det är då en fördel att det redan direkt i lagtexten anges efter vilka grunder böterna skall beräknas, vilket ju är det utmärkande för de normerade böterna.

8.3 Den beloppsmässiga relationen dagsböter – penningböter

Dagsböter är enligt uttalanden i förarbetena att anse som en strängare påföljd än penningböter. Penningböter stadgas i dag för brott av ordnings- eller förseelsekaraktär. Till följd av dagsbots- och penningbotssystemets konstruktion inträffar emellertid inte sällan att ett dagsbotsbelagt brott leder till lägre straff i pengar räknat än om penningböter i stället skulle ha utdömts. Detta är särskilt vanligt på trafikområdet och problemet har accentuerats genom de höjningar av ordningsbotsbeloppen som företagits under senare tid. Vid lagföring för dagsbotsbelagda brott i vägtrafikförfattningarna bestäms straffet i närmare 90 procent av fallen till mindre än 30 dagsböter. Har den tilltalade en sådan ekonomisk situation att dagsbotens belopp blir 20 kr. eller mindre – minimum är f. n. tio kr. – blir det sammanlagda straffet i kronor räknat högst 600. Detta motsvarar ordningsboten för bilförare som gör sig skyldig till hastighetsöverträdelse med 15–30 km/tim., stoppliktsförseelse eller körning mot rött ljus. Ett fall där problemet ställs på sin spets är följande. Om en bilförare överskrider hastigheten med mer än 30 km/tim. kan brottet komma att rubriceras som vårdslöshet i trafik. I så fall är påföljden dagsböter. Antalet dagsböter vid vårdslöshet i trafik bestäms normalt till 20. År 1984 utdömdes 13 022 dagsbotsstraff för vårdslöshet i trafik. 11 916 av dessa var på 25 dagsböter eller lägre. Om gärningsmannen har ett dagsbotsbelopp som understiger 30 kr. medför detta att han får ett lägre totalt bötesbelopp för att han överskridit hastigheten med mer än 30 km/tim. än han skulle ha fått om hastighetsöverträdelsen understigit 30 km/tim. och föranlett penningböter. Systemet kan t. o. m. föra med sig att man för rattonykterhet kan få en lägre total bötessumma än för att man har framfört en bil med bristfälliga däck.

Allvarligare former av trafiköverträdelser leder således ej sällan till lindrigare straff än mindre allvarliga överträdelser.

Problemet gäller emellertid inte enbart vårdslöshet i trafik och lindrigare trafikförseelser. Straffet för olovlig körning ligger till övervägande del under 50 dagsböter och normalstraffet för den som döms för första gången är 20 dagsböter. Detta leder till att en inte obetydlig del av dem som döms för detta brott erhåller i pengar räknat ett straff på högst 500 kr. Bötesstraffet för rattonykterhet ligger till övervägande delar i intervallet 50–99 dagsböter. I pengar räknat stannar således straffet för rattonykterhet i en del fall på mellan 500 och 1 000 kr. Beloppet 1 000 kr. är vad som maximalt kan utdömas i penningböter. Åtskilliga andra fall kan nämnas. Dessa skevheter mel-

lan lindrigare och allvarligare brott som är inbyggda i systemet anser vi inte kunna godtas.

Grundtanken i våra förslag är att straffet skall stå i proportion till brottets svårhet. Detta bör gälla även för bötesstraffet och inom hela skalan. Penningböter fastställs i dag utan hänsynstagande till den dömdes ekonomiska situation. Någon ändring i detta avseende torde, främst med hänsyn till ordningsbotssystemet, inte kunna komma i fråga. Att genomföra någon sänkning av nivån för penningböterna är inte heller ett realistiskt alternativ. Kvar står då att höja dagsböterna så att ett straff utmätt i dagsböter alltid blir strängare än ett straff utmätt i penningböter.

Olika alternativ är härvid tänkbara. Man kan tänka sig en höjning av minimibeloppet för dagsboten, f. n. tio kr., eller av minimiantalet ådömbara dagsböter. Man kan vidare tänka sig en regel som medger jämkning av dagsbotsstraffet uppåt i sådana fall då beloppet i pengar mätt skulle leda till missförhållande mellan bötesstraffet och brottets svårhetsgrad. Man kan också tänka sig att ändra anvisningarna för beräkningen av dagsbotens belopp. Vad som nu nämnts är endast en provkarta på de olika alternativ som kan tänkas. Dessa kan också kombineras på olika sätt.

Den lösning som vi stannat för framgår av förslaget i 28 kap. 1–3 §§ BrB.

Genom förslaget säkerställs att dagsböter alltid kommer att uppgå till minst 1 000 kr. i pengar räknat. Det enda fall då penningböter utgår med högre belopp än dagsböter är när ett gemensamt straff för flera brott skall utmätas i penningböter (28 kap. 4 § andra stycket BrB).

Dagsböter skall enligt förslaget alltid ådömas till ett antal av minst 25 och med en dagsbot av minst 20 kr. Härutöver skall då dagsböter ådöms alltid ett grundbelopp om 500 kr. påföras. Minsta belopp i pengar vid ådömande av dagsböter blir således 1 000 kr. Detta skall jämföras med penningböter som för *ett* brott kan ådömas med högst 1 000 kr. Bedöms ett dagbotsbrott ha ett lägre straffvärde än 25 dagsböter skall i stället för dagsböter penningböter upp till 1 000 kr. ådömas. Genom förslaget undanröjs på detta sätt olägenheten att dagsböter för ett allvarligare brott i pengar räknat kan bli lindrigare än penningböter för ett mindre allvarligt brott. Förslaget har ytterligare fördelar.

Det innebär en klar markering av att dagsböter är allvarligare än penningböter. Dagsböter bör således reserveras för brott av allvarligare beskaffenhet medan penningböter bör användas endast för brott av ordnings- och förseelsekaraktär. Såsom påpekats i avsnitt 8.2 är det troligt att lagstiftningen i detta hänseende inte följt en helt konsekvent linje. Vi anser emellertid att denna principiella skillnad mellan penningböter och dagsböter bör beaktas i framtida lagstiftning.

Förslaget har vidare klara processekonomiska fördelar. År 1982, vilket är det senaste år för vilket vi har statistik uppdelat på detta sätt, erhöll 90 976 personer dagsböter genom strafföreläggande eller dom. Drygt hälften av dessa, 48 708, erhöll mindre än 25 dagsböter. Dessa drygt 48 000 personer skulle enligt vårt förslag få penningböter i stället för dagsböter. När det är aktuellt att döma en person till dagsböter skall polisen göra en dagsbotsutredning. I dag tar denna många gånger inte så lång tid i det enskilda fallet. Man utgår främst från personens egna uppgifter om sin ekonomi och dessa kontrolleras ofta inte. Detta system har kritiserats. Den som känner till att

någon kontroll av givna uppgifter ofta inte utförs kan lätt erhålla en för låg dagsbot. Det kommer troligen, enligt vad vi inhämtat, att av regeringen läggas fram förslag enligt vilket polisen åläggs att regelmässigt kontrollera den misstänktes uppgifter genom kontakt med skattemyndigheten och försäkringskassan. Dagsbotsutredningarna tar dock sammantaget redan i dag en hel del tid i anspråk hos polisen och med ett utvidgat kontrollsystem kommer än mer tid att tas i anspråk. Genom vårt förslag om övergång till penningböter för ungefär hälften av dem som f. n. ådöms dagsböter kan en inte oväsentlig del av polisens resurser användas för andra ändamål.

Vårt förslag bäddar också för en vidgad användning av ordningsbot. En förutsättning för att använda ordningsbot är i dag att endast penningböter är stadgade för brotten, se 48 kap. 13 § RB. Genom att ändra denna bestämmelse så att ordningsbot får användas om penningböter bör följa på brotten öppnas möjlighet att använda ordningsbot i alla fall där brottsligheten förskyller mindre än 25 dagsböter. Givet är dock att inte alla brott är sådana att de lämpligen bör beivras genom ordningsbot. En del praktiska problem är också förknippade med en övergång till ordningsbot på detta sätt. Såvitt vi förstår bör ordningsbot dock kunna komma till användning i betydligt större omfattning än f. n. om vårt förslag genomförs. Härigenom kan inte obetydliga rationaliseringsvinster göras. Vi har dock inte haft möjlighet att i detalj gå igenom de problem som är förknippade med en vidgad användning av ordningsbot. Skulle vårt förslag till ökad användning av penningböter genomföras bör dock samtidigt närmare utredas i vilken utsträckning ordningsbot kan komma till vidare användning än i dag.

Det föreslagna systemet kan i förstone synas något komplicerat. Vi tror dock inte att det skall medföra några problem i den praktiska tillämpningen. Vi kan här hänvisa till specialmotiveringen där en del tillämpningsfrågor tas upp.

Förslaget innebär att dagsböterna rent beloppsmässigt höjs ganska mycket för dem som nu har låg dagsbot. Om en person, som har sådana ekonomiska förhållanden att hans dagsbot blir tio kr., gör sig skyldig till brott som förskyller 30 dagsböter blir straffet i pengar räknat i dag 300 kr. Med vårt förslag skulle denna person få betala 1 100 kr. (30 x 20 + 500). Har personen i stället en dagsbot på 50 kr. får han i dag ett straff på 1 500 kr. Enligt vårt förslag skulle straffet bli 2 000 kr. (30 x 50 + 500). Vårt förslag innebär således att alla som ådöms dagsböter får betala 500 kr. mer än i dag. Härtill kommer att de som i dag har en dagsbot understigande 20 kr. får betala upp till tio kr. mer för varje dagsbot. Minsta dagsboten är ju f. n. tio kr. och blir med vårt förslag 20 kr.

Effekterna av den föreslagna höjningen blir dock i praktiken inte så omfattande. En ensamstående utan försörjningsskyldighet med en inkomst på 30 000 kr. får i dag en dagsbot på 19 kr. En familjeförsörjare med hemmamake och ett barn och en inkomst på 60 000 kr. får i dag en dagsbot på 21 kr. Till inkomst hänförs i dessa sammanhang även t. ex. omskolningsbidrag, underhållsbidrag, mera kontinuerligt utgående socialbidrag och bostadsbidrag. Det torde i dagens Sverige inte vara så många som har en dagsbot som understiger 20 kr. Ett bibehållande av nuvarande minimibelopp för dagsboten, tio kr., kan vidare ifrågasättas helt oberoende av här tidigare fört resonemang. Om någon gör sig skyldig till rattonykterhet av allvarligt slag be-

stäms straffet inte sällan till runt 80 dagsböter. Man kan då fråga sig om det är rimligt att straffet för denna rattonykterhet skall kunna stanna vid endast 800 kr. då en hastighetsöverträdelse på 16 km/tim. i dag medför ett straff på 600 kr. Dagsbotens minimibelopp höjdes visserligen till tio kr. så sent som den 1 januari 1982. Men penningvärdesförsämringen sedan dess är inte obetydlig. Även detta talar för en höjning. Vi anser således att det finns skäl, även om den problematik som behandlas i detta avsnitt inte hade förelegat, att överväga att höja dagsbotens minimibelopp från tio till 20 kr. Denna höjning anser vi alltså allmänt ha goda skäl för sig. Vad som då tillkommer med vårt förslag är grundbeloppet på 500 kr. Det är det beloppet som så att säga är det pris som får betalas för att få till stånd en vettig ordning på relationen mellan dagsböter och penningböter. Vi kan inte finna att denna höjning är så drastisk att den utgör något hinder för att införa den av oss föreslagna lösningen. Rent allmänt anser vi det vara en fördel att i botten ha ett belopp som utgår lika för alla oavsett inkomst och därutöver ett belopp som bestäms proportionellt efter inkomstens storlek.

F. n. är minsta bötespåföljden 50 kr. (25 kap. 2 § BrB). Även detta belopp har gällt sedan den 1 januari 1982. Med hänsyn främst till penningvärdets förändring anser vi att minsta bötespåföljden bör höjas till 100 kr. (se 28 kap. 7 § BrB i förslaget).

8.4 Dagsböternas antal

Enligt nuvarande 25 kap. 2 och 5 §§ BrB ådöms dagsböter för ett brott till ett antal av minst en och högst 120 och såsom gemensamt straff för flera brott till ett antal av högst 180.

En allmän iakttagelse är att domstolarna vid bestämmandet av antalet dagsböter i stor utsträckning håller sig i nedre delen av skalan. 10–29 dagsböter är det vanligaste straffet som tillämpas och detta gäller även för brott av inte obetydlig art (se avsnitt 8.1). Cirka två tredjedelar av dem som dömts till dagsböter under 1980-talet har fått mindre än 30 dagsböter. De undersökningar som har gjorts av straffmätningen vid olika brottskategorier tyder dock på att spännvidden vid de olika brotten är relativt stor. (Brottmålsutredningens undersökningar av bötespraxis vid butikssnatteri, SOU 1971:10, bilaga 7, och samma utrednings studier av straffmätningen vid vissa mindre brott åren 1961–1970, SOU 1974:27 s. 103 ff). Vidare kan konstateras att den grupp som fått 100 dagsböter eller däröver är förhållandevis liten. Allmänt sett kommer så höga bötesstraff i fråga endast vid vissa typer av brott. Det rör sig främst om trafiknykterhetsbrott men även om vissa andra trafikbrott samt om vissa våldsbrott och uppbördsbrott. Ofta står det i dessa fall och väger mellan kraftiga böter och ett kort fängelsestraff.

Ett vidgat tillämpningsområde för böter bör leda till att domstolarna oftare än f. n. dömer ut verkligt höga böter. En höjning av gränsen för antalet dagsböter är därför motiverad, särskilt om böter skall kunna bli ett konkurrenskraftigt alternativ till korta fängelsestraff. En höjning kan också vara motiverad om man, såsom vi (se avsnitt 15.2.4), anser att utrymme bör finnas för efter hand höjda bötesstraff vid upprepad brottslighet.

Det kan i detta sammanhang pekas på att maximum för ådömande av bö-

ter jämte villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till vård inom socialtjänsten den 1 juli 1983 höjdes från 120 till 180 dagsböter. Ändringen syftade till att vidga användningsområdet för dessa påföljder.

Med främst samma syfte för bötespåföljdens del, dvs. att vidga användningsområdet, bör en höjning ske av det antal dagsböter som högst kan dömas ut. En vidgad användning av bötesstraffet är något som vi konsekvent eftersträvat vid straffskaleöversynen, se närmare härom i avsnitt 12.8. Sålunda föreslår vi t. ex. att böter förs in i straffskalan för normalgraderna av de centrala förmögenhetsbrotten och i straffskalan för normalgraden av misshandel. Bl. a. för att garantera att dagsböter i dessa och andra fall verkligen kommer till användning, och detta i inte endast de allra lindrigaste fallen, anser vi att en höjning av översta gränsen för antalet dagsböter är befogad.

Vi föreslår att maximala antalet dagsböter höjs från 120 till 200 för ett brott och från 180 till 300 vid gemensamt straff för flera brott. Syftet med förslaget är, som ovan nämnts, främst att göra det möjligt att använda böter vid grövre brott än i dag. I många fall kommer böter naturligen att i första hand ersätta villkorlig dom och skyddstillsyn. Om högre och mer kännbara böter kan ådömas bör dock i vart fall på sikt böter även direkt kunna ersätta fängelse, främst för brott där kortvariga fängelsestraff nu utdöms taxemässigt av allmänpreventiva skäl.

Att vi stannat för gränsen 200 dagsböter för ett brott och inte gått högre hänger samman bl. a. med relationen höga böter – korta fängelsestraff. Det svåraste bötesstraffet bör inte ligga på en så hög nivå att det allmänt uppfattas som strängare än det kortaste fängelsestraffet. Bl. a. utifrån denna aspekt men främst på grund av det vidgade användningsområdet för böter som vi föreslår har vi funnit skäl att på nytt överväga allmänna fängelseminimum, f. n. 14 dagar. Denna fråga behandlas i avsnitt 12.4. Vi kan även hänvisa till avsnitt 15.4 om påföljders inbördes stränghet där också förhållandet mellan böter och kriminalvård i frihet behandlas.

I detta sammanhang aktualiseras också frågan om fastställande av ett minimiantal dagsböter i straffskalorna för vissa brott. Sådana bestämmelser förekommer redan nu (t. ex. vid rattfylleri). Metoden bör kunna begagnas för att uttrycka att ett brott tillmäts ett högre straffvärde och för att ge anvisning om att man vid straffmätningen har att hålla sig i den övre delen av straffskalan. Vi har funnit denna metod lämplig och vid straffskaleöversynen använt den vid ett flertal brott där böter förs in i straffskalor som nu upptar endast fängelse. Se i förslaget t. ex. misshandel 3 kap. 4 § BrB och stöld 9 kap. 1 § BrB.

Avslutningsvis vill vi betona att vårt förslag inte syftar till en allmän höjning av bötesnivån. Området mellan 120 och 200 dagsböter är främst avsett för allvarligare brottslighet än som i dag leder till bötesstraff. Som exempel kan pekas på brott som i dag endast har fängelse i straffskalan men för vilka vi föreslår 50 eller 100 dagsböter som minimum. Sådana brott är stöld (9 kap. 1 § BrB) misshandel (3 kap. 4 § BrB) samt grov vårdslöshet i trafik och rattfylleri (1 och 4 §§ trafikbrottslagen 1951:649).

8.5 Dagsbotens belopp

Lägsta dagsbotsbeloppet är f. n. tio kr. och högsta 1 000 kr. (25 kap. 2 § BrB).

Som en allmän huvudregel gäller att dagsbotens belopp skall anpassas till den dömdes ekonomiska förhållanden, dvs. till betalningsförmågan. Den nuvarande principen att – inom en viss given ram – låta gärningsmannens inkomst, försörjningsskyldighet, skuldbelastning osv. bestämma dagsbotens belopp är rimlig.

Som nämnts i avsnitt 8.3 höjdes dagsbotens minimibelopp den 1 januari 1982 från två till tio kr. Samtidigt höjdes maximibeloppet från 500 till 1 000 kr. Beloppen hade dessförinnan varit oförändrade sedan BrB:s ikraftträdande. I avsnitt 8.3 redovisade vi vårt förslag att höja minimibeloppet från tio till 20 kr. När det gäller maximibeloppet anser vi emellertid att någon ytterligare höjning f. n. inte är lämplig. För att komma upp till högsta dagsbot krävs en årsinkomst på runt 1 200 000 kr. Någon hänsyn till förmögenhet har då ej tagits.

Någon gång har den åsikten förts fram att nuvarande system skulle vara alltför förmånligt för s. k. "nolltaxerare" eller andra personer med låga taxerade inkomster men med goda levnadsomständigheter. Härom kan följande sägas. Utgångspunkten för dagsbotens beräkning är den misstänktes årsinkomst. Därmed menas inkomsten före skatt med avdrag för kostnaderna för inkomstens förvärvande och underhållsbidrag. Det är alltså inte den taxerade inkomsten som i detta sammanhang är av intresse. Det är vidare inte endast inkomst och förmögenhet som skall läggas till grund för dagsbotens beräkning, utan även ekonomiska förhållanden i övrigt. I förarbetena till den lag genom vilken dagsbotssystemet infördes sägs: "Har den sakfällde ringa eller ingen inkomst, oaktat hans levnadskostnader äro höga, bör dessa senare i stället för inkomsten läggas till grund vid dagsbotsbeloppets bestämmande" (NJA II 1931 s. 15). Den problematik som nu behandlats är nog mer en processuell än en straffrättslig fråga. Av stor betydelse från rättvisesynpunkt är dokumentationen av de ekonomiska förhållandena. Det är angeläget att uppgifterna om dessa är tillförlitliga och klart anger den aktuella situationen. Som vi tidigare nämnt är denna fråga f. n. under övervägande i justitiedepartementet.

8.6 Böter i kombination med annan påföljd

F. n. finns möjlighet att jämte villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till vård inom socialtjänsten ådöma dagsböter. Denna möjlighet utnyttjas i ganska stor utsträckning. Under år 1983 dömdes 6 492 personer till skyddstillsyn. I 1 698 av dessa fall ådömdes dessutom böter. Motsvarande siffror för villkorlig dom var samma år 11 174 resp. 7 004.

Den 1 juli 1983 ökades antalet dagsböter som kan ådömas i dessa kombinationsfall från 120 till 180 i syfte att vidga frivårdspåföljdernas användningsområde.

Möjligheten att kombinera icke frihetsberövande påföljder och böter bör finnas kvar. Med hänsyn till den höjning av högsta antalet dagsböter som vi

föreslagit i avsnitt 8.4 anser vi dock att även antalet dagsböter som kan ådömas i kombinationsfallen bör höjas. I dag är maximum i kombinationsfallen detsamma som maximum för bötesstraff vid flerbrottslighet. Detta föreslår vi höjt till 300. En så drastisk höjning har vi inte ansett befogad här. Vi har stannat för att höja nuvarande gränsen 180 till 200, dvs. till samma antal som vi föreslår som maximum för bötesstraffet vid ett brott.

I debatten har stundom framkastats att även fängelse borde kunna kombineras med böter (se t. ex. JuU 1981/82:36). En sådan kombination skulle kanske kunna minska längden på en del utdömda fängelsestraff. I första hand skulle naturligen de mycket korta straffen komma i fråga, t. ex. de som ådöms för trafiknykterhetsbrott. En fara kan dock ligga däri att domstolarna även i fall då de annars skulle gått i riktning mot kortare fängelsestraff kombinerar med ett bötesstraff. Påföljdssystemet blir dessutom inte enklare och mer överskådligt genom att nya påföljdskombinationer tillskapas. Sådana bör komma i fråga endast om de har klara fördelar. Detta har inte kombinationen fängelse-böter. Vidare är det en principiell fråga om inte fängelse och böter bör hållas isär. Vi har intagit den ståndpunkten att ett fängelsestraff, oavsett straffets längd, är ett mer ingripande och således svårare straff än ett maximalt bötesstraff (se avsnitt 12.4 och 15.4). Skulle påföljdskombinationen fängelse – böter införas kan man svårligen komma ifrån jämförelser: om man dömer ut 14 dagars eller 1 veckas kortare fängelse, hur många dagsböter skall det kompenseras med? Detta innebär problem för straffmätningen. Slutligen skulle en kombination fängelse – böter kunna uppfattas som om man i vissa situationer eller vid vissa brott kunde "köpa sig fri" från fängelsestraff. Kombinationen skulle dessutom kunna befaras komma att tilllämpas främst på dem som har förmågan att betala. Härigenom skulle man riskera en inte önskvärd social särbehandling.

Vi har mot bakgrund av det anförda inte funnit skäl att införa kombinationen fängelse och böter.

8.7 Seriebrottslighet vid bötesbrott

Vi föreslår i avsnitt 14 att de ringa graderna av de centrala förmögenhetsbrotten, dvs. snatteri (9 kap. 2 § BrB), bedrägligt beteende (10 kap. 2 § BrB) och undandräkt (12 kap. 2 § BrB), blir rena bötesbrott. Straffskalan för dessa brott upptar således endast böter. I dag har de straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi anser att straffvärdet för t. ex. *ett* snatteri (snatteribrottet tas här som exempel, motsvarande resonemang kan föras även beträffande bedrägligt beteende och undandräkt) aldrig är högre än att böter är en tillräcklig påföljd. Detta aktualiserar problemet med serier av sådana brott, som avdöms vid ett tillfälle. Problemet som skall behandlas här är alltså följande. För *ett* snatteri, där värdegränsen mot stöld i dag går vid 600–700 kr., torde det inte i något fall finnas anledning att döma till svårare påföljd än böter. Eftersom straffskalan för brotten skall spegla straffvärdet av just *ett* brott skall således i skalan för snatteri ingå endast böter. Vid flerbrottslighet finns sedan för bötesbrottens del speciella bestämmelser i nuvarande 25 kap. 4 och 5 §§ BrB, där maximum stiger från 120 till 180 dagsböter. Vi har tidigare förordat

en höjning av dessa maxima till 200 resp. 300 dagsböter. Motsvarande bestämmelse för flerbrottslighet när det gäller brott med fängelse i straffskalan finns i nuvarande 26 kap. 2 § BrB. Straffmaximum för flera snatterier är f. n. fängelse i två år och sex månader. Det finns dock i dag ingen bestämmelse som gör det möjligt att vid en serie av rena bötesbrott döma till fängelse; det ges i detta fall ingen övergång mellan straffarterna.

Det förefaller uppenbart att det vid fall av en hel serie snatterier bör finnas möjlighet att ådöma strängare straff än böter. Det förekommer att polisen vid husrannsakan kommer på veritabla upplag med stöldgods, där varje föremål för sig har värde under 600 kr. och där den misstänkte uppger att sakerna har tillgripits vid olika tillfällen. Strafflagstiftningen måste förutse och ge möjlighet till lämpliga påföljder även i sådana, om än udda, så dock inte enbart teoretiska fall. Ett av de största problemen med strafflagstiftningen är att den skall täcka även udda och sällan förekommande fall.

F. n. förekommer att en rad tillgreppsbrott, som sedda var för sig är snatteri, av domstolarna bedöms som stöld. Den omständigheten att ett tillgreppsbrott ingår i en serie av likartade brott gör att det placeras i en högre svårhetsgrad. Varje brott i serien bedöms således som en stöld i stället för ett snatteri (se NJA 1984:889). Det något märkliga med denna bedömning är att den i verkligheten innebär att gärningarna i början av en sådan serie en tid är att bedöma som brott av den lägre svårhetsgraden, men under inverkan av vad som senare sker flyttas upp i en högre svårhetsgrad. Den som upptäcks och döms snabbt efter varje brott eller efter ett mindre antal brott döms efter straffbestämmelsen för den lägre svårhetsgraden medan den som upptäcks på ett senare stadium döms efter en bestämmelse med strängare straffskala. Straffmaximum för flera snatterier är som tidigare sagts i dag fängelse i två år och sex månader och för flera stölder fyra års fängelse. Med endast böter i straffskalan för snatteri skulle straffmaximum bli böter, om gärningarna bedöms som flera snatterier, men med vårt förslag om fängelse som gemensamt straff (se 29 kap. 2 § BrB) fängelse i ett år och sex månader om de bedöms som flera stölder.

Den strävan att göra en helhetsbedömning av brottsligheten under en viss tidsperiod som ligger bakom domstolarnas nu nämnda praxis har alltså lett till det i och för sig ganska orimliga resultatet att varje brott som ingår i en serie måste rubriceras som ett grövre brott än det skulle varit sett isolerat för sig. Om någon vid ett tillfälle stulit för 1 000 kr. bedöms det som en stöld, men om någon vid tjugo olika tillfällen snattat för 50 kr. varje gång, bedöms det som 20 stölder.

Den bedömning av flerbrottslighet som nu beskrivits är normalt sett inte ett lämpligt eller rimligt sätt att straffrättsligt bedöma seriebrottslighet. Inte heller är det en tillfredsställande lösning att skapa en möjlighet att bedöma en brottsserie som *ett* brott av grövre karaktär, dvs. att *flera* snatterier skulle bedömas som *en* stöld.

En lösning som enligt vårt förmenande är att föredra innebär att varje gärning som utgör ett brott i princip bedöms för sig med hänsyn till omständigheterna vid just denna gärning. En sådan lösning förutsätter dock antingen att straffskalorna för de olika brotten utformas på sådant sätt att de medger adekvata påföljder även för seriebrottslighet – böter som enda strafform för snatteri är därvid inte tillräckligt – eller att en särreglering tillskapas som

gör det möjligt att för en serie av snatterier döma till fängelse, trots att endast böter finns i den ordinarie straffskalan för brottet. Vi anser inte att man bör gå ifrån den hittills tillämpade principen att straffskalan skall spegla straffvärdet för *ett* brott. Detta har lett till att fängelse har slopats i straffskalan för snatteri. Den framkomstväg som återstår för att lösa problemet med seriebrottslighet i bötesbrott är då att skapa en särreglering för dessa fall.

Olika lagtekniska lösningar är härvid möjliga.

En lösning är att i huvudkapitlet om böter (28 kap. BrB i förslaget) föra in en bestämmelse som tar sikte på seriebrottslighet vid *alla* bötesbrott. Enligt en sådan bestämmelse skulle under vissa förutsättningar fängelse få ådömas som gemensamt straff för flera brott för vilka endast böter är stadgade.

Bestämmelsen skulle ge teoretisk möjlighet att vid alla bötesbrott döma till fängelse om flera brott föreligger till bedömning samtidigt. Det kan vara fråga om flera snatterier, flera hastighetsöverträdelser eller en kombination av olika trafikbötesbrott. Att lämna fältet så öppet förefaller oss dock inte lämpligt, även om utvecklingen kan styras genom motivuttalanden. Möjligheten att vid seriebrottslighet döma till fängelse bör begränsas till de brottstyper där man kan förutse ett klart behov av sådan reglering.

Vi har stannat för att särregleringen bör begränsas till att omfatta endast BrB. Vi har nämligen inte funnit behov föreligga att kunna använda den vid brott utanför BrB.

Vi föreslår att det i böteskapitlet i BrB tas in en bestämmelse enligt vilken, om det med hänsyn till brottens antal, svårhet och inbördes samband föreligger synnerliga skäl, annan påföljd än böter får användas som gemensamt straff för flera brott enligt BrB, även om endast böter är stadgade för brotten. Maximum för fängelsestraffet i dessa fall föreslår vi till tre månader.

Vårt förslag i denna del återfinns i 28 kap. 8 § BrB.

9 Överlämnande till särskild vård

Utöver de traditionella straffrättsliga påföljderna fängelse, kriminalvård i frihet och böter, upptar BrB påföljder som innebär överlämnande till särskild vård. Den vård som kan komma i fråga är vård inom socialtjänsten, missbruksvård, psykiatrisk vård och vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda. Vårdformer som i första hand är anordnade för att bereda vård åt ett icke brottsligt klientel kommer på detta sätt att användas som brottspåföljder.

Bestämmelser om överlämnande till särskild vård finns f. n. i 31 kap. BrB. I 1 § regleras överlämnande till vård inom socialtjänsten och i 2 § överlämnande till vård enligt lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall. I 3 § finns bestämmelser om överlämnande till sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda och i 4 § om överlämnande till öppen psykiatrisk vård.

En förutsättning för att domstolarna skall kunna överlämna till särskild vård är att kriterierna för sådan vård är uppfyllda enligt respektive vårdlag. För överlämnande till öppen psykiatrisk vård är det dock tillräckligt att gärningsmannen anses vara i behov av psykiatrisk vård eller tillsyn. I 31 kap. 2 § görs den begränsningen att om maximistraffet för brottet överstiger fängelse i ett år så får överlämnande inte ske om inte särskilda skäl föreligger.

Påföljder som innebär överlämnande till särskild vård får ses mot bakgrund av utvecklingen inom den sociala vårdlagstiftningen. I fråga om unga lagöverträdare fanns redan före BrB förutsättningar för överlämnande till samhällsvård. När det gällde vårdbehövande missbrukare erbjöds däremot inte motsvarande möjlighet. BrB medförde den nyheten att överlämnande till vård formades till en självständig brottspåföljd. Sådan brottspåföljd får emellertid enligt BrB motiveras bara av behovet att bereda den vård som kan komma till stånd enligt resp. vårdlag. Den uppfattning som vi företräder och som innebär att varje brott bör följas av en reaktion som motiveras av brottet som sådant är därför inte förenlig med påföljden överlämnande till särskild vård. Noteras kan dock att böter kan utdömas jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten.

BrB innebar vidare den nyheten att det tidigare tillämpade systemet med straffriförklaringar enligt 5 kap. 5 § SL upphävdes. I stället infördes överlämnande till sluten psykiatrisk vård som särskild brottspåföljd. Domstolen skall pröva om det finns behov av sådan vård. Om allvarligare brott begåtts under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnor-

mitet av så djupgående natur att den måste anses jämställd med sinnessjukdom, anses som regel att det föreligger sådant behov. Om särskilda skäl finns kan påföljden tillämpas även om brottet inte begåtts under inflytande av sinnessjukdom m. m. Ett beslut av domstol om överlämnande till sluten psykiatrisk vård innebär, till skillnad från vad som gäller beträffande överlämnande till vård inom socialtjänsten eller vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, att det därmed är beslutat att vården skall äga rum. Den överlämnade skall alltså tas in på sjukhus för sluten psykiatrisk vård. Hur behandlingen sedan bedrivs, vilka tider som gäller för utskrivning m. m. ligger emellertid utanför de rättsvårdande myndigheternas kompetensområde.

År 1984 dömdes 657 personer till vård inom socialtjänsten, 36 överlämnades till vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, 305 till sluten psykiatrisk vård, 1 till vård i specialsjukhus för utvecklingsstörda och 16 till öppen psykiatrisk vård.

Någon översyn av de påföljder som innebär överlämnande till särskild vård ryms inte inom vårt utredningsuppdrag. Vi skall därför endast ta upp några mer avgränsade aspekter på dessa påföljder. Den första är om det är berättigat att ha kvar överlämnande till särskild vård som straffrättslig påföljd. Den andra är om överlämnande till öppen psykiatrisk vård fyller någon funktion inom det nuvarande påföljdssystemet.

Överlämnande till särskild vård är således i dag en straffrättslig påföljd enligt BrB. Det principiellt riktiga i detta kan ifrågasättas av flera skäl. De flesta som är föremål för social eller psykiatrisk vård har inte begått brott utan har antingen självmant sökt vården eller befunnits vara i behov av den på sociala eller medicinska grunder. Det kan för många säkert upplevas som olämpligt att den vård som samhället sålunda erbjuder, främst på frivillighetens grund, och är mån om att medborgarna skall använda sig av, också av samhället används som "straff".

Påföljden överlämnande till vård är klart individualpreventivt motiverad. Vi anser, se avsnitt 6, att teorin om individualprevention inte bör läggas till grund för påföljdsbestämningen. Att då som straffrättslig påföljd behålla överlämnande till särskild vård är inte logiskt. Vi har vidare hävdat uppfattningen att varje brott bör följas av en reaktion som primärt är anpassad till brottets straffvärde. Påföljderna överlämnande till särskild vård är inte förenliga med detta synsätt.

När domstolen dömer någon till fängelse, böter eller kriminalvård i frihet vet domstolen vad som kommer eller kan komma att hända den dömde under verkställighetstiden. Denna är helt författningsreglerad. När domstolen överlämnar någon till särskild vård är emellertid läget ett annat. Domstolen vet i princip inte vad som kommer att ske med den dömde. De sociala eller psykiatriska myndigheterna kan anordna vård av något slag eller låta bli att anordna vård. Och vilken vård som kommer till stånd och i vilken omfattning är inte beroende av det begångna brottet utan bestäms av regleringen i de olika vårdlagarna.

Att överlämnande till särskild vård skall behållas som en möjlig reaktion från samhällets sida vid brott är enligt vår åsikt klart. Åtskilliga skäl talar härför. Här behöver bara pekas på ett skäl, som är väl förankrat i våra direktiv, nämligen att möjligheten till överlämnande till särskild vård innebär att

fängelse i åtskilliga fall kan undvikas. Vad som däremot kan ifrågasättas är om överlämnande till särskild vård bör anses som en *straffrättslig påföljd*. Enligt vårt förmenande talar övervägande skäl för att överlämnande till särskild vård bör läggas utanför påföljdssystemet. En sådan ordning innebär att det blir lättare att få till stånd en på enhetlig grund stående reglering av påföljdsvalet i övrigt. Att överlämnande till sluten psykiatrisk vård inte längre är att se som en straffrättslig påföljd är också principiellt väsentligt. En hävdvunnen och väl grundad princip inom straffrätten, vilken det inte finns någon anledning att rucka på, är att personer som inte kan göras ansvariga för sina handlingar inte heller skall erhålla straff. Denna princip som har sin grund i den s. k. tillräknelighetsläran är, förutom på barn, tillämplig främst på psykiskt sjuka lagöverträdare. Att överlämnande till sluten psykiatrisk vård inte ses som en straffrättslig påföljd innebär en bättre markering av tillräknelighetslärans tillämpning i den svenska straffrätten.

Vårt förslag i denna del innebär att överlämnande till särskild vård upphör att benämnas straffrättslig påföljd. I stället föreslår vi ett system som innebär att påföljd kan ersättas med förordnande om överlämnande till särskild vård. Den ordning vi sålunda föreslår torde inte vara förknippad med några negativa effekter. Ändringen är av teoretisk och semantisk innebörd. Redan idag torde det förhålla sig så att de som överlämnats till särskild vård i åtskilliga fall inte uppfattar det som att de undergår en straffrättslig påföljd. Domstolarnas benägenhet att överlämna till särskild vård torde inte heller minska.

Vid genomförandet av vårt förslag i denna del måste några lagtekniska synpunkter beaktas. Vi utvecklar dessa nedan.

För överlämnande till vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall finns i dag den begränsningen att överlämnande inte får ske om för brottet är stadgat strängare straff än fängelse i ett år, såvida inte särskilda skäl föreligger. Denna begränsning bör bestå, dock med den ändring som straffskaleöversynen kan ge anledning till, se härom avsnitt 17.1.

Överlämnande till sluten psykiatrisk vård och till vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda är till sina användningsområden klart begränsade och kan användas för brott av alla svårhetsgrader. Annorlunda förhåller det sig dock med överlämnande till vård inom socialtjänsten. För användningen av denna överlämnandeform är påföljdsvalsregeln i nuvarande 1 kap. 7 § BrB styrande. Vi föreslår att sistnämnda bestämmelse upphävs och att den ersätts av mer precisa och detaljerade regler för påföljdsvalet; se 34 kap. BrB i förslaget. Dessa av oss föreslagna påföljdsvalsregler blir inte tillämpliga på överlämnande till vård inom socialtjänsten när denna inte längre är en straffrättslig påföljd. Begränsningen i att använda överlämnande till vård inom socialtjänsten framkommer i vårt förslag i stället genom att i 32 kap. 2 § BrB sägs att överlämnande får ske om påföljd för brottet ej krävs. Det föreslagna uttrycket syftar inte till någon förändring av användningsområdet. Precis så som sker i dag får vid bedömande av om överlämnande skall ske brottets svårhet och art samt gärningsmannens tidigare brottslighet beaktas och detta i förhållande till hans ålder. Ju yngre gärningsmannen är, desto större är möjligheten att använda överlämnande till vård inom socialtjänsten även vid allvarligare brottslighet. Ledning för i vilka fall överlämnande bör ske och i vilka fall straffrättslig påföljd bör ådömas kan hämtas ur

den av oss föreslagna regleringen för påföljdsvalet i 34 kap. BrB. Noteras bör därvid särskilt den av oss ytterligare markerade begränsningen av i vilka fall fängelse får ådömas lagöverträdare som inte fyllt 21 år.

I dag kan överlämnande till vård inom socialtjänsten kombineras med böter (se nuvarande 31 kap. 1 § BrB). Vi anser att denna kombinationsmöjlighet bör bibehållas. Vård inom socialtjänsten ådömdes år 1984 i 657 fall. Av dessa kombinerades 214 med böter. Säkerligen skulle åtskilliga av de personer som överlämnades till vård inom socialtjänsten ha dömts till annan påföljd om det inte funnits möjligheter att jämte överlämnandet döma till böter.

Den nu diskuterade föreslagna regleringen av överlämnande till särskild vård återfinns i lagförslaget i 1 kap. 4 § och 32 kap. BrB.

Som ovan framgått finns f.n. också påföljden överlämnande till öppen psykiatrisk vård (31 kap. 4 § BrB). Denna påföljd har använts mycket sällan alltsedan den tillkom. Sedan år 1975 har den förekommit i mindre än 20 fall per år. En av anledningarna till detta torde vara att påföljden inte är så konstruerad att det finns några medel att framtvinga psykiatrisk vård. Domstolarna tycks därför ha blivit mer benägna att döma till skyddstillsyn med föreskrifter om psykiatrisk behandling än att döma till öppen psykiatrisk vård. I och för sig går det inte heller att inom skyddstillsynens ram framtvinga en psykiatrisk behandling. Den som har dömts till skyddstillsyn står dock under övervakning och övervakningsnämnden har möjlighet att ingripa om den dömde inte sköter sig under övervakningstiden, t. ex. genom att inte följa meddelad föreskrift. Vi anser mot bakgrund av det sagda att det inte finns tillräckliga skäl att ha kvar möjligheten att överlämna lagöverträdare till öppen psykiatrisk vård. I stället bör skyddstillsyn med föreskrift om psykiatrisk behandling kunna användas. Vi föreslår därför att nuvarande 31 kap. 4 § BrB upphävs.

10 Specialmotivering till 28–32 kap. brottsbalken

Såväl kapitel – som paragrafnumrering har i stor utsträckning ändrats. Vilka bestämmelser de av oss föreslagna paragraferna närmast motsvarar i nu gällande lagtext framgår av bilaga 5.

28 kap. Om böter

I detta kapitel har i sak tre ändringar gjorts. Maximiantalet dagsböter som kan ådömas har höjts och ändring har vidtagits för att komma till rätta med den beloppsmässiga relationen dagsböter – penningböter. Ändringarna har behandlats i avsnitt 8.3 och 8.4. Vidare har möjlighet öppnats att i vissa fall av seriebrottslighet ådöma fängelse för brott med endast böter i straffskalan. Detta har behandlats i avsnitt 8.7. Ändringarna som rör förhållandet dagsböter – penningböter har fört med sig en lagteknisk omredigering av kapitlet.

1 §

Dagsböter är såsom nu den primära bötesformen. Böter skall således såsom f. n. ådömas i dagsböter om inte penningböter eller normerade böter är stadgade. Vad penningböter och normerade böter är framgår av 4 och 5 §§. Härtill kommer ett nytt undantag från att böter skall ådömas i dagsböter, nämligen att brottsligheten förskyller lägre straff än 25 dagsböter. I så fall skall penningböter ådömas. En hänvisning till denna bestämmelse i 3 § andra stycket lämnas i denna paragraf.

2 §

I första stycket regleras dagsböternas antal såväl vid ett brott som vid flerbrottslighet. Maximiantalet dagsböter som kan dömas ut har höjts för ett brott från 120 till 200 och för flera brott från 180 till 300. Skälen för dessa höjningar har behandlats i avsnitt 8.4.

Beräkningsgrunden för dagsbotens fastställande i andra stycket är oförändrad, dvs. den tilltalades ekonomiska förhållanden. Den ändringen har dock vidtagits, vilket främst hänger samman med förhållandet penningböter – dagsböter, att minimibeloppet för dagsboten har höjts från 10 till 20 kr. Maximibeloppet 1 000 kr. är oförändrat.

Den nuvarande möjligheten till jämkning av dagsbotens belopp vid ringa brott (25 kap. 2 § andra stycket sista punkten) har slopats. Skälen härför är

två. För det första används möjligheten till jämkning utomordentligt sällan. För det andra, och det är det väsentliga, kommer "ringa brott" enligt vårt förslag inte att leda till dagsböter. Förskyller brottet mindre än 25 dagsböter skall ju i stället penningböter ådömas.

I tredje stycket finns den nya bestämmelsen om ett grundbelopp på 500 kr. som alltid skall utdömas när dagsböter ådöms. Bestämmelsen innebär således att alla som ådöms dagsböter får betala 500 kr. mer än idag. För undvikande av missförstånd torde fortsättningsvis i domslutet totalsumman få anges. Domslutet kan beträffande brottspåföljden anges på t. ex. följande sätt: 1. dagsböter trettio (30) på tjugo (20) kr, 2. grundbelopp femhundra (500) kr, 3. sammanlagt bötesbelopp ettusenetthundra (1 100) kr.

3 §

I paragrafens första stycke finns bestämmelser om i vilka fall dagsböter får ådömas. Reglerna är oförändrade. Första meningen i stycket kan synas onödig. För att ingen oklarhet skall råda om i vilka fall penningböter enligt andra stycket får ådömas har det dock ansetts klargörande att ha med regleringen i första meningen.

I andra stycket finns den nya bestämmelsen om övergång från dagsböter till penningböter. Finner domstolen att på brottet eller brotten skall följa lägre straff än 25 dagsböter skall således en övergång ske till penningböter. Därvid får penningböter ådömas med högst 1 000 kr. Straffmätningsreglerna i föreslagna 33 kap. är tillämpliga även då storleken av ett bötesstraff skall fastställas. När domstolen bedömer om på brottsligheten skall följa lägre straff än 25 dagsböter har den således att beakta inte endast straffvärdet för brottet utan även övriga omständigheter som enligt 33 kap. påverkar straffmätningen, t. ex. om fråga är om återfall eller om s. k. billighetshänsyn föreligger (33 kap. 6 och 7 §§). Storleken av penningböterna bestäms som vanligt utan hänsyn till den dömdes ekonomiska situation.

Penningböter får således i detta fall ådömas med högst 1 000 kr. Dagsböter kan i pengar räknat ådömas i lägst 1 000 kr. Detta innebär att 1 000 kr. i penningböter skall ådömas endast i fall då straffvärdet ligger mycket nära 25 dagsböter. Ligger straffvärdet runt 20 dagsböter bör penningböterna bestämmas till 800 kr. Ett straffvärde på 15 dagsböter kan få anses motsvara ca 600 kr. och ett på tio dagsböter ca 400 kr. Det nu sagda illustrerar bara på ett ungefär var enligt vårt förmenande penningböter bör ligga i förhållande till de dagsböter som utmäts i dag.

Bestämmelsen torde för undvikande av missförstånd få åberopas i domslutet.

4 §

Paragrafen innehåller i första stycket en definition av penningböter och i andra stycket en bestämmelse om penningböter såsom gemensamt straff. Regleringen är oförändrad.

5 §

Definitionen av normerade böter är oförändrad.

6 §

I paragrafen ges en oförändrad reglering av i vilka fall gemensamt straff i böter inte får ådömas.

7 §

Minsta bötesstraffet har höjts från 50 till 100 kr. Ändringen har behandlats i avsnitt 8.3.

Regleringen i andra stycket är oförändrad.

8 §

I denna paragraf öppnas en möjlighet att vid seriebrottslighet ådöma annan påföljd än böter för brott med endast böter i straffskalan. Fängelse får härvid ådömas i lägst en och högst tre månader. Möjligheten ges dock endast då fråga är om brott enligt BrB. Skälen för och utformningen av bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.7.

Avgörande för om annan påföljd än böter skall få användas i dessa fall är om det med hänsyn till brottens antal, svårhet och inbördes samband föreligger synnerliga skäl för det. Vårt förslag öppnar möjlighet att vid flerbrottslighet utdöma upp till 300 dagsböter. Ett så högt dagsbotsantal är ett strängt straff. Om någon har begått ett tjugotal snatterier motiverar det i och för sig inte att bestämmelsen i 8 § tillämpas. Även för så många snatterier torde ett bötesstraff i den övre delen av skalan vara fullt tillräckligt. För att den nu aktuella bestämmelsen skall bli tillämplig krävs således att ett stort antal brott föreligger till bedömande samtidigt. Klart är dock att ju svårare de enskilda brotten är desto färre krävs för att bestämmelsen skall tillämpas. Brotten måste också ingå i en serie; de måste anses ha ett inbördes samband. Häri ligger bl. a. ett tidskrav. Även om ett stort antal brott föreligger till bedömning samtidigt får de, för att bestämmelsen skall kunna tillämpas, inte vara spridda alltför mycket i tiden. Den restriktiva användningen av paragrafen kommer till uttryck genom att det med hänsyn till de upptagna rekvisiten skall föreligga synnerliga skäl. Om sådana föreligger skall således annan påföljd än böter användas. Vilken påföljd som sedan skall väljas får bestämmas med tillämpning av påföljdsvalsreglerna i 34 kap. Om fängelse skall väljas blir således beroende av om reglerna i 34 kap. 6 § är tillämpliga.

Endast brottsbalksbrott kan läggas till grund för att välja annan påföljd än böter. Det är således deras antal, svårhet och inbördes samband som skall bedömas. Bötesbrott utanför BrB får således inte vägas in i denna bedömning, även om sådana samtidigt föreligger till avdömande i stort antal och av inte ringa svårhet. Skulle man finna den aktuella bestämmelsen vara tillämplig med hänsyn till föreliggande brottsbalksbrott och man därutöver har att samtidigt avdöma bötesbrott utanför BrB skall dock naturligtvis gemensam påföljd ådömas. Maximum för fängelsestraff blir i sådant fall med tillämpning av 29 kap. 2 § tredje stycket tre månader och 14 dagar.

Vissa processuella frågor i anledning av den föreslagna regleringen i denna paragraf behandlas i avsnitt 17.

9–11 §§

Bestämmelserna om vem böter skall tillfalla, om verkställighet av böter och om kapitlets tillämpning på vite är oförändrade.

29 kap. Om fängelse

I kapitlet har de väsentliga ändringarna vidtagits beträffande reglerna om fängelse såsom gemensamt straff och om villkorlig frigivning. Dessa har behandlats i avsnitt 7.2 och 7.3. Ändringarna av institutet villkorlig frigivning har medfört att särregleringen i nuvarande 26 kap. 7 § slopas.

Bestämmelserna i 9, 10, 16 och 20 §§ är oförändrade.

1 §

Höjningen av allmänna fängelseminimum från 14 dagar till en månad har behandlats i avsnitt 12.4. Såsom framhållits där är avsikten att i de fall där idag fängelse under en månad döms ut skall fortsättningsvis primärt böter ådömas. Allmänna maximum för fängelse på viss tid och livstidsstraffet har diskuterats i avsnitt 12.5 och 12.6.

I första stycket anges f. n. som huvudregel att fängelse skall ådömas på viss tid, inte över tio år, eller på livstid. Tiden måste dock bestämmas inom den ram som straffskalan för brottet utgör. Ett undantag från denna huvudregel görs f. n. för fängelse som ådöms enligt nuvarande 28 kap. 3 §. Någon bundenhet till straffskalan föreligger inte i detta fall. Paragrafen har i sak ändrats på det viset att motsvarande undantag görs även för fängelsestraff enligt 28 kap. 8 § i förslaget, dvs. för fängelse som ådöms för seriebrottslighet i bötesbrott. Tiden för fängelsestraffet regleras i detta fall i nyssnämnda paragraf enligt vilken fängelse kan ådömas i lägst en och högst tre månader.

2 §

I paragrafen finns bestämmelsen om fängelse som gemensamt straff för flera brott. Den vidtagna ändringen har behandlats i avsnitt 7.2. Ändringen syftar till en differentiering på så sätt att möjligheten till överskridande av det svåraste straffet ökar ju högre detta är. Vi vill poängtera att vad som eftersträvas är inte i första hand att höja straffen utan att åstadkomma merdifferentierade straffskalor för fängelse vid flerbrottslighet. Normalt bör man, vilket f. n. är praxis, kunna hålla sig inom de vanliga straffskalorna. Med hänsyn till den kraftiga sänkning av straffskalorna för lägre grader av gradindelade brott, t. ex. normalgraderna av de centrala förmögenhetsbrotten stöld, bedrägeri och förskingring, som vi föreslår kommer det dock troligen att föreligga ett något större behov av att tillämpa förevarande paragraf. En grundläggande tanke i vår straffskaleöversyn har nämligen varit att straffskalan skall spegla straffvärdet för *ett* brott. Därvid har straffskalorna – särskilt i fråga om normalgraderna av brott som är indelade i tre olika grader – blivit betydligt snävare. Skälet härtill är främst den i avsnitt 12.3 behandlade överlappningsproblematiken.

Regeln att bötesstraff vid tillämpningen av bestämmelsen skall anses svara mot fängelse 14 dagar kvarstår oförändrad. Den är knuten till regleringen av bötesförvandlingsstraffet. Såsom framgår av avsnitt 12.4 har vi inte funnit skäl att överväga längden av detta straff.

3 §

Bestämmelsen, som i allt väsentligt är ny i BrB men även innefattar nuvarande 26 kap. 5 §, har behandlats i avsnitt 7.1. I första stycket markeras det väsentliga i fängelsestraffet, nämligen frihetsberövandet. Till andra stycket har överflyttats huvuddelen av nuvarande bestämmelsen i 4 § lagen om kriminalvård i anstalt. Bestämmelsen innebär ingen förändring i sak . I avsnitt 6.3.4 anläggs kortfattat en del synpunkter på verkställigheten av påföljderna.

4 §

Paragrafen reglerar tidpunkten för villkorlig frigivning. Ändringarna har behandlats i avsnitt 7.3. Det nuvarande systemet med två kvotdelar för villkorlig frigivning försvinner. Enligt huvudregeln skall villkorlig frigivning ske när två tredjedelar av tiden har avtjänats. Undantag härifrån görs i två avseenden.

Det första undantaget hänför sig till fängelse ådömt i kombination med skyddstillsyn, till förvandlingsstraff för böter och till villkorligt medgiven frihet som av övervakningsnämnd förverkats på grund av misskötsamhet. Sådana straff skall alltid avtjänas i sin helhet och detta vare sig de verkställs för sig eller gemensamt med annat straff. Att villkorlig frigivning inte kan ske från fängelse som har ådömts enligt 34 kap. 12 § eller från villkorligt medgiven frihet som förverkats enligt 29 kap. 16 § framgår direkt av betämmelsen. Att villkorlig frigivning inte kan äga rum från förvandlingsstraff för böter framgår av att sådant straff inte är nämnt i paragraferna om villkorlig frigivning, se 29 kap. 1 § andra stycket.

Det andra undantaget finns i andra stycket som i sak är oförändrat och ger möjlighet att senarelägga villkorlig frigivning, om den dömde begär det. Ett skäl för den intagne att göra detta kan vara att han med hänsyn till den planering som har företagits för frigivningen önskar få stanna kvar i anstalten en viss ytterligare tid. Vi vill poängtera att bestämmelsen inte medför att den dömde har någon ovillkorlig rätt att få frigivningen uppskjuten. T. ex. bör frigivningen inte få uppskjutas om skälet är att den dömde önskar fördröja verkställighet av ett utvisningsbeslut. Bestämmelsen bör tillämpas endast då fråga är om kortare tid.

Förslaget upptar inte såsom f. n. någon minimitid för erhållande av villkorlig frigivning. Alla som ådöms "vanligt" fängelsestraff blir således villkorligt frigivna. Slopandet av minimitiden har behandlats i avsnitt 7.3.2.

Den föreslagna obligatoriska villkorliga frigivningen efter avtjänandet av två tredjedelar av strafftiden får till följd att den nuvarande särregleringen i 26 kap. 7 § slopas.

Tredje stycket motsvarar nuvarande 26 kap. 8 § andra stycket. Vi kan inte förstå anledningen till att bestämmelsen placerats i den paragraf som be-

handlar villkorlig frigivning då flera fängelsestraff verkställs samtidigt. Bestämmelsen bör naturligen återfinnas ihop med huvudregeln för villkorlig frigivning. Detta är skälet till den ändrade placeringen.

5 §

Bestämmelsen är oförändrad utom såvitt avser fängelse i kombination med skyddstillsyn och förvandlingsstraff för böter. Som sagts ovan under 4 § skall villkorlig frigivning aldrig kunna äga rum från sådana straff, inte ens såsom f. n. då de verkställs gemensamt med andra fängelsestraff. Den föreslagna regleringen innebär således att om samtidigt till verkställighet förekommer ett fängelsestraff enligt 34 kap. 12 § på två månader och ett "vanligt" fängelsestraff på tre månader så skall kombinationsfängelsestraffet avtjänas i sin helhet och villkorlig frigivning enligt vanliga regler ske från tremånadersstraffet, d. v. s. villkorlig frigivning äger rum efter avtjänandet av två månader av detta och sammanlagt efter fem månader.

6 §

Eftersom alla intagna enligt huvudregeln skall villkorligt friges efter avtjänandet av två tredjedelar av strafftiden återstår inte längre några intagna som skall prövas i frigivningshänseende. Kriminalvårdsnämndens uppgift beträffande villkorlig frigivning försvinner således. Vad som kvarstår är endast ett matematiskt fastställande av tidpunkten för villkorlig frigivning. Första stycket har ändrats i enlighet härmed.

Andra stycket kvarstår oförändrat.

7 §

I paragrafen regleras vad vi benämner frivårdstiden efter villkorlig frigivning. F. n. gäller att den som villkorligt friges har en prövotid av ett år. I beslut om villkorlig frigivning som meddelas av kriminalvårdsnämnden kan det dock fastställas en längre prövotid, högst tre år.

Den nuvarande möjliga långa prövotiden för dem som har fängelsestraff på två år eller mer torde främst motiveras av att man önskat en möjlighet att under längre tid kunna förverka den villkorligt medgivna friheten. Vi föreslår i detta hänseende tidsmässigt vidgade möjligheter till förverkande, se 36 kap. 6 §. För den tid under vilken förverkande av villkorligt medgiven frihet kan ske bör fortsättningsvis termen prövotid reserveras. För att något missförstånd ej skall uppstå anser vi att en annan term bör användas för den tid under vilken övervakning kan äga rum och över huvud taget frivården kan bedriva sitt arbete. Vi föreslår att denna benämns frivårdstid. Vi föreslog i vårt tidigare betänkande om villkorlig frigivning att den nuvarande prövotiden skulle bestämmas i relation till den återstående strafftiden. En viss sådan proportionalitet återfinns nu också enligt vårt förslag i fråga om den tid under vilken förverkande av villkorligt medgiven frihet kan ske. Beträffande den tid under vilken övervakning kan äga rum finner vi dock inte anledning till någon differentiering. Denna bör vara samma för alla villkorligt frigivna. Vid övervägande av hur lång den bör vara har vi stannat för att den prövotid

på ett år som gäller enligt den nuvarande huvudregeln är lämplig. Ett års frivårdstid bör således gälla oavsett strafftidens längd.

Slopandet av minimitiden för villkorlig frigivning innebär i detta avseende en viss komplikation. F. n. ådöms ca 10 000 personer årligen fängelsestraff på en eller två månader. Dessa kommer med vårt förslag att bli villkorligt frigivna. Som närmare utvecklas i avsnitt 7.3.2 kan dock inte komma ifråga att på något sätt låta dessa bli föremål för frivård. Vi har då valt den tekniken att någon frivårdstid inte skall gälla i dessa fall. Enligt förevarande bestämmelse gäller således en frivårdstid av ett år endast för dem som villkorligt friges från ett fängelsestraff som är längre än två månader. Verkställs samtidigt mer än ett fängelsestraff är det den sammanlagda tiden som bildar utgångspunkt för paragrafens tillämpning. För den som avtjänat fängelse på två månader eller kortare tid löper således ingen frivårdstid och han faller över huvud taget utanför frivårdens arbete. Bestämmelserna i 29 kap. 8–19 §§ är således inte tillämpliga på sådan intagen som villkorligt frigivits. Den villkorliga frigivningen innebär i sådant fall endast ett krav på brottsfrihet under viss tid. Vid ny brottslighet kan förverkande av den villkorligt medgivna friheten äga rum enligt bestämmelserna i 36 kap.

Vad gäller frigivningsförberedelserna för den som avtjänat två månaders fängelse eller mindre bör nuvarande rutiner behållas. Det förhållandet att intagna med sådana strafftider fortsättningsvis blir villkorligt frigivna i stället för att lämna anstalten efter att ha avtjänat hela straffet innebär inte att mer omfattande frigivningsförberedelser än f. n. skall vidtas (jämför 11 § kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt).

8 §

I paragrafen har markerats att, om så bedöms påkallat, den frigivne skall stå under övervakning under "frivårdstiden". För den för vilken frivårdstid inte löper kan således övervakning inte komma ifråga.

Bestämmelsen i tredje meningen har behandlats i avsnitt 7.4. Har skyddskonsulenten bedömt att övervakning är påkallad men konstateras sedan under frivårdstiden att så inte är fallet kan övervakningsnämnden förordna om att övervakningen skall upphöra. Om övervakning är påkallad eller inte får bedömas enligt samma kriterier som f. n.

11–15 och 17–19 §§

I paragraferna har endast konsekvensändringar vidtagits och förtydliganden gjorts. Således har genomgående prövotiden utbytts mot frivårdstiden i enlighet med vad som anförts ovan under 7 §. Den tidsmässiga begränsningen i 12 § första punkten har utgått såsom obehövlig. I samma pragrafs andra stycke har för tydlighetens skull angivits att skadeståndsföreskrift får meddelas endast för frivårdstiden. Detta för att direkt av lagtexten skall framgå att den som villkorligt frigivits utan frivårdstid inte heller kan meddelas skadeståndsföreskrift. Redan i dag är förhållandet att skadeståndsföreskrift gäller endast under prövotiden. Frivårdstiden är enligt vårt förslag alltid ett år utan möjlighet till förlängning. Övervakningsnämndens sanktionsmöjligheter en-

ligt 15 § har begränsats med hänsyn härtill. 15 § har också förtydligats genom direkta hänvisningar.

21 §

Fängelsestraff skall anses vara till fullo verkställt vid prövotidens utgång om villkorligt medgiven frihet ej längre kan förklaras förverkad. Enligt vårt förslag, se 36 kap. 6 §, skall på grund av nya brott den villkorligt medgivna friheten kunna förverkas under minst två år från dagen för den villkorliga frigivningen. Frivårdstiden kan aldrig vara längre än ett år. (Se även specialmotiveringen till 36 kap. 7 §.) Straffet kan således inte i något fall anses vara verkställt vid frivårdstidens utgång. I stället skall straffet liksom nu anses vara till fullo verkställt först när villkorligt medgiven frihet ej längre kan förklaras förverkad med stöd av bestämmelserna i 36 kap. Beroende på den återstående strafftidens längd blir straffet till fullo verkställt först efter två resp. tre år räknat från dagen för den villkorliga frigivningen. Detta såvida den villkorligt frigivne ej dessförinnan häktats eller erhållit del av åtal för nya brott.

30 kap. Om villkorlig dom

Villkorlig dom behandlas f. n. i 27 kap. Nuvarande 1 och 2 §§ i detta kapitel har överflyttats till påföljdsvalskapitlet, 34 kap. Återstående paragrafer har numrerats om i enlighet härmed.

Bestämmelserna i 1–3 §§ är oförändrade.

4 och 5 §§

Bestämmelserna är i sak oförändrade. Endast konsekvensändringar har vidtagits.

31 kap. Om skyddstillsyn

Skyddstillsyn behandlas f. n. i 28 kap. Bestämmelserna i 1–3 §§ i detta kapitel har överflyttats till påföljdsvalskapitlet, 34 kap. Återstående paragrafer har numrerats om i enlighet härmed. Betämmelserna i 1 och 5 §§ är oförändrade.

2, 3 och 6–8 §§

Endast konsekvensändringar har vidtagits

4 §

Regleringen i första stycket har förtydligats genom direkta hänvisningar.

Den nya bestämmelsen i andra stycket har behandlats i avsnitt 7.4. Om övervakning i dessa fall är påkallad eller inte bör bedömas utifrån samma kriterier som gäller för om övervakning skall anordnas efter villkorlig frigivning. Såväl stöd- som kontrollfunktionen hos övervakningen och därtill naturligen syftet med den förlängda övervakningen får således beaktas.

32 kap. Om överlämnande till särskild vård

Överlämnande till särskild vård har behandlats i avsnitt 9. Sådant överlämnande är enligt förslaget inte att anse som en straffrättslig påföljd. I stället kan överlämnande till särskild vård ersätta sådan påföljd.

Den nuvarande påföljden överlämnande till öppen psykiatrisk vård i 31 kap. 4 § föreslås slopad.

1 §

Ändringen behandlas i specialmotiveringen under 1 kap. 4 § i avsnitt 16.

2 §

Bestämmelsen är, med ett undantag, i sak oförändrad. Undantaget hänför sig till paragrafens första stycke där enligt den föreslagna lagtexten rätten får överlämna till vård inom socialtjänsten "om inte påföljd krävs för brottet". F. n. reglerar 1 kap. 7 § påföljdsvalet. Enligt den bestämmelsen skall vid påföljdsvalet en avvägning ske mellan individual- och allmänprevention. De nuvarande påföljderna som innebär överlämnande till särskild vård är i hög grad individualpreventivt motiverade. Vid allvarlig brottslighet eller vid upprepad brottslighet anses dock allmänpreventiva skäl utgöra hinder för att överlämna till viss vård. Så är inte fallet beträffande överlämnande till sluten psykiatrisk vård enligt nuvarande 31 kap. 3 §. Denna påföljd kan användas för alla typer av brott om förutsättningarna för vården föreligger. Ibland är den t. o. m. det enda tänkbara alternativet. Även för överlämnande till vård enligt LVM finns begränsningar upptagna i lag. Enligt nuvarande 31 kap. 2 § andra stycket får således överlämnande ske endast om det föreligger särskilda skäl, om för brottet är stadgat strängare straff än fängelse i ett år. För överlämnande till vård inom socialtjänsten enligt den nu aktuella paragrafen finns dock inga begränsningar uppsatta. Att f. n. allmänpreventionen kan utgöra hinder mot att överlämna till vård inom socialtjänsten är uppenbart. Vi föreslår att 1 kap. 7 § skall upphöra att gälla. Paragrafen ersätts av den närmare regleringen för påföljdsbestämningen i 33 och 34 kap. i förslaget. Eftersom överlämnande till särskild vård enligt vårt förslag inte är att anse såsom en påföljd blir regleringen i 33 och 34 kap. inte tillämplig för överlämnande till särskild vård. Det torde då vara nödvändigt att direkt i den nu aktuella bestämmelsen införa en begräsning för när påföljden får användas. Denna har vi uttryckt så att överlämnande till vård inom socialtjänsten inte får ske om påföljd krävs för brottet. Om straffrättslig påföljd krävs eller inte får avgöras främst med hänsyn till det begångna brottets svårhet och till gärningsmannens tidigare brottslighet. Om förutsättningar för överlämnande till vård inom socialtjänsten föreligger torde det i regel inte vara aktuellt att döma till villkorlig dom. Även överlämnande till vård inom socialtjänsten kan ju förenas med bötesstraff. Däremot torde ibland skyddstillsyn vara att föredra framför överlämnande till vård inom socialtjänsten, framför allt då gärningsmannen uppnått 18 års ålder. Vad som kan motivera att skyddstillsyn väljs framför överlämnande till vård inom socialtjänsten är den övervakning och det frivårdsarbete som skyddstillsynen in-

nebär. Har på grund av brott överlämnande till vård inom socialtjänsten skett eller över huvud taget vård inom socialtjänsten tidigare förekommit och visat sig meningslös kan ett alternativ vara att pröva kriminalvård i frihet. Frågan om fängelse skall ådömas unga lagöverträdare eller inte regleras särskilt i förslaget i 34 kap. 8 §. Förutsättningarna för att döma till fängelse för brott som någon begått innan han fyllt 21 år har skärpts. Om en sådan ungdom ådöms fängelse bör vidare regelmässigt straffet sättas ned med stöd av 33 kap. 10 §. Den nuvarande huvudregeln att den som är under 18 år i första hand skall överlämnas till vård inom socialtjänsten, medan den som är äldre men under 21 år i första hand skall ådömas kriminalvård i frihet står således fast. Vi kan här hänvisa till vad vi anför om unga lagöverträdare i avsnitt 15.5.

I andra stycket kvarstår den nuvarande möjligheten att kombinera överlämnande till vård inom socialtjänsten med böter. Se härom specialmotiveringen till 1 kap. 4 §. Den nuvarande hänvisningen till att böter får utdömas om det anses påkallat för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad har ersatts med brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet. Bestämmelsen har på så sätt blivit mer konkret och torde ge mer ledning i praktiken. Den kommer också i överensstämmelse med grundsynen i vårt förslag. I praktiken torde den inte innebära någon större förändring. De nämnda omständigheterna är de som redan i dag beaktas när frågan om kombination av överlämnande till vård inom socialtjänsten och böter avgörs. Ändringarna i övrigt är avhängiga den nya konstruktionen av bötesstraffet; se härom 28 kap. Antalet dagsböter som kan ådömas har höjts till 200. Ändringen har behandlats i avsnitt 8.6. Konstruktionen beträffande vilka böter som får ådömas innebär att om överlämnande till vård inom socialtjänsten anses böra kombineras med ett dagsbotsantal som är lägre än 25, penningböter högst 1 000 kr. skall ådömas. Bör dagsböternas antal vara 25 eller mer ådöms böterna i dagsböter. Ett grundbelopp om 500 kr. skall då också alltid dömas ut.

3 §

I paragrafen har den ändringen vidtagits att straffskalegränsen i andra stycket har ändrats. Se härom i avsnitt 17.1.

II Straffvärde

11 Allmänt om straffvärde

I detta avsnitt kommer vi att diskutera vilket behov av en översyn av straffskalorna som föreligger, vilken inriktning en reform på detta område bör ha och vilka grundläggande principer som bör styra besluten att tilldela olika brott olika straffskalor. Först skall vi emellertid förklara vad vi avser när vi använder begreppet straffvärde.

Med ett brotts *straffvärde* avser vi brottets svårhet i förhållande till andra brott. Straffvärdet är alltså ett mått på hur allvarligt lagstiftaren – relativt sett – vill betrakta det aktuella brottet. När vi i detta avsnitt och i avsnitt 12 och 14 talar om straffvärde avser vi det *abstrakta straffvärdet.* Detta är det straffvärde som framgår av brottets straffskala om man jämför den med straffskalorna för andra brott. Med ett brotts *konkreta straffvärde,* vilket kommer att närmare behandlas i avsnitt 15–16, avser vi ett mått på svårheten av en viss begången brottslig gärning. Detta straffvärde bestäms i det enskilda fallet av de rättstillämpande myndigheterna, normalt inom den ram straffskalan för brottet ger.

Straffvärde är alltså ett mått på hur brotten i svårhetshänseende förhåller sig till varandra. När man skall bestämma hur *straffskalorna* för de olika brotten skall se ut räcker det emellertid inte att diskutera endast straffvärdefrågan. Straffskalornas utseende är ju beroende av på vilken nivå man väljer att lägga straffen. Straffvärderesonemanget måste alltså förankras nivåmässigt.

För att klargöra vad vi menar kan vi ge ett exempel. Vi anser att misshandel har ett högre straffvärde än stöld. En följd av denna värdering blir att straffskalan för misshandel skall vara strängare än den för stöld. Vilka straffskalor de båda brotten skall ha, dvs. hur stränga de skall vara, har vi emellertid härmed inte sagt något om. Innan det bestäms vilken straffskala som skall användas måste det klargöras vilken allmän nivå på straffen som är lämplig.

11.1 Reformbehovet

11.1.1 Direktiven

Att göra en översyn av straffskalorna för brotten är en av våra huvuduppgifter. Som en allmän utgångspunkt för vårt arbete gäller enligt de ursprungliga direktiven, vilket också framgått i avsnitt 6, att fullfölja den linje i det krimi-

nalpolitiska utvecklingsarbetet som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och avkorta längden på de frihetsberövanden som ändå måste beslutas. Detta underströks också i tilläggsdirektiven från 1983. I dessa direktiv uttalades emellertid också att denna utgångspunkt inte utesluter att det vid översynen av straffskalorna kan visa sig att en skärpt bedömning är påkallad för vissa fall, exempelvis när det gäller förfaranden som är att hänföra till vad man brukar kalla ekonomisk brottslighet. Samtidigt gjordes uttalandet att det ligger i sakens natur att frihetsberövande påföljder skall inriktas främst mot sådan brottslighet som framstår som särskilt allvarlig.

11.1.2 Den historiska utvecklingen

Som nämns i direktiven grundar sig de nuvarande straffskalorna i en del fall på mycket gammal lagstiftning. Brotten och straffskalorna har emellertid från tid till annan varit föremål för översyn. Härvid har anpassningar gjorts till de förändringar i synen på olika brotts straffvärde som ägt rum. Särskilt betydelsefulla är de ändringar av strafflagen som under 1940-talet blev resultatet av straffrättskommitténs arbete samt ändringarna i samband med införandet av BrB.

Det ändrade behovet av kriminalisering och den förändrade synen på olika gärningars straffvärde som lagstiftningsverksamheten efter strafflagens införande år 1865 utvisar, är resultatet av en utveckling av Sverige från huvudsakligen ett jordbrukssamhälle till en modern industristat. Vi skall här nedan teckna vissa konturer till den utveckling som skett – den har kortfattat berörts också i avsnitt 2 – och även antyda dess betydelse för frågorna om behovet av kriminalisering och om gärningarnas straffvärde.

I det förindustriella samhället bodde den övervägande delen av befolkningen på landsbygden. För sin försörjning var man beroende i huvudsak av vad som kunde produceras inom det lantbruk som man bedrev eller arbetade i. I många fall rådde knapphet på livsmedel och annat som behövdes för uppehället. Det är naturligt att t. ex. stöldbrott i ett sådant samhälle tillmättes ett högt straffvärde. Om den ko man hade för att få mjölk eller om vinterförrådet av säd eller potatis stals blev förlusten ofta mycket kännbar. Livet i samhället präglades av en utvecklad informell social kontroll. Skillnaden mellan rika och fattiga var ofta mycket stor. Beteenden som riktade sig mot kyrkans och överhetens intressen ansågs ofta särskilt klandervärda.

Samhällsutvecklingen under det senaste århundradet har förändrat situationen för människorna. En milstolpe utgjorde industrialismens genombrott under 1800-talets senare hälft, en annan kvinnans begynnande frigörelse under första delen av 1900-talet. Särskilt snabbt har utvecklingen gått efter andra världskriget. Näringslivet har omstrukturerats. Landsbygden har i betydande utsträckning avfolkats. Befolkningen har koncentrerats till tätorterna. Människornas levnadsstandard och bildningsnivå har stigit betydligt och den enskildes sociala och ekonomiska situation har, allmänt sett, förbättrats väsentligt. Med ökat välstånd har följt en ökad konsumtion. Fritiden har ökat liksom möjligheterna till rekreation t. ex. genom fritidsboende och semesterresor. Bilismen har utvecklats snabbt och kommunikationerna har också i övrigt förbättrats betydligt, även internationellt. Detta har medfört

en ökad rörlighet. En relativt stor immigration av även utomnordiska medborgare har skett.

Trots den nu skisserade utvecklingen, men i viss mån också på grund av vissa drag i den, finns betydande sociala problem. Dessa har sin grund bl. a. i människors isolering, anpassningssvårigheter och rotlöshet i tillvaron. Sociala klyftor finns fortfarande genom att välfärden inte nått hem till alla. Det är numera dock delvis andra grupper som har svårigheter att klara sig än det var förr. Den sociala kontrollen har, bl. a. genom tillkomsten av de stora tätorterna och genom den större rörligheten, minskat betydligt. Drogmissbruket ligger kvar på en oroväckande hög nivå.

Ett förhållande som också måste beaktas är att den andel av den totala konsumtionen som staten och kommunerna svarar för har ökat kraftigt. Numera är samhällets medverkan i olika ekonomiska aktiviteter betydande.

Det är självklart att denna samhällsutveckling har påverkat brottsligheten. Med konsumtionssamhällets framväxt har en mängd varor blivit tillgängliga för människorna. De praktiska möjligheterna att begå t. ex. stöld eller bedrägeri har ökat kraftigt. Man behöver bara tänka på detaljhandelns enorma utbud och det förhållandet att allt fler människor skaffar sig checkkonto och olika typer av kreditkort för att inse att, med de möjligheter till brottslighet som härigenom skapas, det lätt kan förklaras att antalet stöldbrott och bedrägeribrott har ökat kraftigt. Och utvecklingen inom industrin har – samtidigt som den utgjort grunden för vår välståndsutveckling – fört med sig bl. a. brott mot arbetsmiljön och miljöbrott, exempelvis i form av spridning av gifter. Utvecklingen av näringslivet rent allmänt och ökningen av den betydelse som skatter och avgifter har fått i samhället, har också inneburit att möjlighet skapats för sådana gärningar som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet. Drogmissbruket har också haft betydelse för kriminalitetsutvecklingen. Det finns ett samband mellan alkoholförtäring och våldsbrott liksom troligen också mellan missbruk av narkotika och förmögenhetsbrott. Möjligheterna till bedrägerier mot sjukförsäkringssystemet och andra bidragssystem har ökat liksom möjligheterna att begå skattebedrägeri. Vid sistnämnda typ av brott har också det ekonomiska utbytet blivit större i takt med ett ökat skattetryck.

Samtidigt som samhällsutvecklingen påverkar brottsutvecklingen påverkar den människornas uppfattning om vad som bör vara kriminaliserat och om hur strängt man bör se på de olika brotten. Vår uppfattning om vilka intressen eller områden som bör vara straffskyddade är således inte en gång för alla given, även om vissa normer måste anses som självklara, t. ex. att man inte skall skada eller döda andra människor eller stjäla andras ägodelar. När det gäller den ändrade uppfattningen om området för kriminalisering och brottens straffvärde kan undersökningar kring det allmänna rättsmedvetandet ge vissa besked. Men även förändringar som genomförts i lagstiftningen visar ändrade värderingar. Som exempel kan nämnas de stora förändringar som bestämmelserna om sedlighetsbrott har undergått. Tidigare betraktades t. ex. hor, tidelag, lönskaläge och homosexuellt umgänge som allvarliga brott. Numera har dessa gärningar avkriminaliserats. På detta område kan man tala om en betydande ändring av moraluppfattningen. Ett annat sådant område är religionsbrotten. Hädelse och sabbatsbrott, som tidigare generationer fann straffvärda, är numera avkriminaliserade.

De nu anförda exemplen rör områden där ändrade värderingar påverkat lagstiftningen för ganska lång tid sedan. Senare exempel på ändrade värderingar är skattebrotten och narkotikabrotten. Dessa brott, särskilt narkotikabrotten, har under senare år givits ett avsevärt högre straffvärde än tidigare. När det gäller narkotikabrotten har detta uppenbart ett samband med den kraftiga ökningen av narkotikamissbruket som ägde rum under 1960- och 1970-talen. Ett annat exempel från senare tid är kvinnomisshandel. Den strängare syn man numera har på misshandel av kvinnor inom äktenskap eller samboförhållanden har kommit till uttryck i en skärpt åtalsreglering.

Under den tid som förflutit sedan strafflagen infördes år 1865 har, som framgått ovan, ett flertal gärningar avkriminaliserats. Ett antal gärningar har också getts ett lägre straffvärde. Exempel härpå från senare tid är inbrottsstöld och de lindrigaste formerna av rån. I detta sammanhang kan även nämnas avkriminaliseringen av fylleribrottet år 1977. I senare tiders lagstiftning kan man emellertid konstatera att en allmän tendens varit att omprövningar av olika brotts straffvärde inneburit skärpningar i synen på de aktuella brotten. Som exempel kan, utöver de nyss nämnda skattebrotten och narkotikabrotten, nämnas bokföringsbrott, brott mot vapenlagen, dobbleri, övergrepp i rättssak, olaga handel med drycker och olaga tillverkning av drycker, svart lägenhetshandel och miljöbrott. Beträffande alla dessa brott, liksom vid ett flertal andra, har således en höjning av straffvärdet skett.

11.1.3 Skälen för en straffvärdeöversyn

Som framgår av direktiven har vi till uppgift att göra en översyn av straffskalorna för de från kriminalpolitisk synpunkt mest betydelsefulla brotten, dvs. de som i praktiken leder till de flesta frihetsstraffen. Vi skall här nedan ange de enligt vår uppfattning viktigaste skälen för att nu göra en sådan översyn.

En samtidig bedömning av straffvärdet hos brottsbalksbrotten och de viktigaste specialstraffrättsliga brotten har inte gjorts tidigare. Visserligen infördes vid brottsbalksreformen år 1965 en ny central strafflagstiftning. När det gällde de enskilda straffstadgandena byggde emellertid brottsbalksreformen i stor utsträckning på de delreformer av strafflagen som hade genomförts åren 1942 (förmögenhetsbrotten) och 1948 (brotten mot allmänheten och staten). Och de specialstraffrättsliga brotten togs inte med vid detta tillfälle. Dessutom kan med fog sägas att man både i straffrättskommitténs slutbetänkande (SOU 1953:14) och i propositionen (prop. 1962:10) var sparsam med att redogöra för de straffvärdebedömningar av de olika brotten som man gjorde. Det kan i detta sammanhang finnas skäl att citera ett uttalande av straffrättskommittén som visar den kommitténs principiella inställning beträffande vad som skall vara kriminaliserat och därmed i någon mån också det straffvärda i olika beteenden. Kommittén anförde i slutbetänkandet, s. 99: "Uppfattningen om vad som överhuvud bör straffas, om vad som skall vara brottsligt, förändras visserligen under tidernas lopp på skilda punkter men vilar dock i huvudsak på obrutna traditioner, vilka kommittén sett som sin uppgift att bevara." Detta är *en* förklaring till vad som påpekas i direktiven, nämligen att en hel del straffskalor går tillbaka på tidigare bestämmelser av mycket gammalt datum. Mot bakgrund av det nu sagda kan det enligt

vår mening knappast göras gällande att brottsbalksreformen innebar en total och förutsättningslös översyn av straffvärdet för de brott som oftast leder till fängelse.

Efter införandet av BrB har straffskalorna för flera viktiga brott ändrats. Dessa ändringar, som företagits punktvis och som med något enstaka undantag inneburit straffskärpningar, har motiverats t. ex. med att det aktuella brottet ökat i antal eller att det är nödvändigt att ingripa med kraft mot brottet (se vidare härom i avsnitt 11.3.1). Det har varit ovanligt att lagstiftaren gett sig in på en närmare analys av brottens straffvärde eller en vidare jämförelse med straffskalorna för likvärdiga brott. Detta gör att man nu än mindre än vid BrB:s införande kan tala om att de straffvärden som straffskalorna för de olika brotten ger uttryck för är produkten av en enhetlig bedömning.

Vi har i föregående avsnitt i korthet tecknat bilden bl. a. av den snabba utveckling som Sverige genomgått sedan mitten av 1900-talet. Dagens samhällsförhållanden skiljer sig väsentligt från dem som rådde under mellankrigstiden och under andra världskriget. (Straffrättskommitténs delbetänkanden rörande förmögenhetsbrotten och brotten mot allmänheten och staten avgavs år 1940 resp. 1944.) De ändrade samhällsförhållandena har helt naturligt fört med sig förändringar i människornas värderingar. Detta har emellertid endast i begränsad utsträckning föranlett ändringar i brottens straffskalor. Det är knappast någon överdrift att påstå att den lagstiftningsverksamhet på straffrättens område som pågått under de senaste decennierna inte har hunnit följa med i utvecklingen även om flera ändringar genomförts. Mot denna bakgrund framstår uppgiften att, som det uttrycks i direktiven, se efter om straffskalorna är anpassade till de värderingar som råder i dagens samhälle som angelägen.

Vad som nu anförts talar starkt för behovet av att göra en översyn av straffvärdet för de viktigaste brotten. Med straffvärde avser vi som framgått av inledningen till avsnitt 11 ett brotts svårhet i förhållande till andra brott. Men det finns även ett annat skäl för att överväga förändringar i brottens straffskalor. Som uttalas i våra direktiv har det under senare år i Sverige i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet drivits en linje som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och avkorta längden på de frihetsberövanden som ändå måste göras. Ett sätt att i praktisk politik omsätta de tankar på färre och kortare frihetsberövanden som statsmakterna under en följd av år gett uttryck för och som vi ansluter oss till (se avsnitt 6.4) är att allmänt sänka nivån på straffen. Detta kan ske genom att man mer allmänt sänker straffskalorna för brotten t. ex. genom att sänka maximistraffen och minimistraffen. Men det kan också ske genom att fängelse slopas i straffskalan för vissa brott och böter införs i straffskalor där böter nu inte förekommer. Som vi utvecklat i avsnitt 6.4 anser vi emellertid att en sänkning av nivån på straffen måste göras relativt försiktigt. Och eftersom vi skall göra en straffvärdeöversyn blir det naturligtvis inte tal om att skära ned alla nu gällande straffskalegränser över en kam.

Slutligen finns ytterligare ett skäl som gör det nödvändigt för oss att företa en översyn av straffskalorna. Vi har i avsnitt 7.3 tagit ställning för en ordning beträffande villkorlig frigivning som innebär att alla som dömts till fängelse skall friges villkorligt när de har avtjänat två tredjedelar av straffet. I förhållande till den nuvarande regleringen innebär detta vid oförändrade straff-

skalor en betydande straffskärpning för en stor del av de fängelsedömda. En huvudtanke bakom våra förslag är som nämnts att allmänt förkorta tiden i anstalt. För att detta skall bli möjligt att genomföra är det nödvändigt att gå in i straffskalorna för de olika brotten och sänka flertalet av de straffskalegränser som nu gäller så att i vart fall den höjda kvotdelen för villkorlig frigivning kompenseras.

11.2 Principerna för en reform

11.2.1 Uppdragets avgränsning

Som framgår av direktiven är vårt uppdrag när det gäller straffvärdefrågan att göra en mera allmän översyn av straffskalorna i syfte att undersöka om fängelsestraffets nuvarande tillämpningsområde är lämpligt avvägt. Vi skall som det uttrycks "se efter om straffskalorna är anpassade till de värderingar som råder i dagens samhälle". När det gäller att föreslå straffskalor för de olika brotten är det naturligtvis en huvuduppgift för oss att bestämma vilka omständigheter som bör styra straffskalornas utseende. Vi måste alltså ange vilka motiv man rent allmänt bör använda när man skall avgöra brottens straffvärde och därefter konkretisera resonemanget till de enskilda brotten. En annan uppgift som pekas på i direktiven är att föreslå straffskalor med lämplig utformning inte endast för nu kriminaliserade gärningar utan även för den framtida kriminaliseringen.

Som påpekas i direktiven skulle en genomgång av alla straffbestämmelser med fängelse i skalan bli en alltför omfattande uppgift. Vi har därför i huvudsak begränsat översynen till BrB och till de specialstraffrättsliga bestämmelser som i praktiken leder till de flesta fängelsestraffen.

Enligt direktiven borde de bestämmelser som omfattades av förmögenhetsbrottsutredningens uppdrag inte tas upp i annat fall än om vårt ställningstagande i fråga om villkorlig frigivning föranleder generella ändringar som även berör dessa bestämmelser. Förmögenhetsbrottsutredningen har år 1983 avgivit sitt betänkande, (SOU 1983:50) Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott, i vilket föreslås en total omstöpning av BrB:s bestämmelser om förmögenhetsbrotten utom gäldenärsbrotten. Bl. a. föreslås det förändringar vad gäller dels avgränsningen mellan de olika graderna av de gradindelade brotten, dels utformningen av straffskalorna. Betänkandet har övervägts i regeringskansliet. Troligen kommer endast mindre delar av förslaget att genomföras.

Vi föreslår sådana förändringar av reglerna för villkorlig frigivning att en genomgång av alla straffskalor med fängelse i princip är nödvändig. Detta innebär att vår översyn måste omfatta även de brott som tas upp till behandling i förmögenhetsbrottsutredningens betänkande. Men även om vårt förslag till förändringar av institutet villkorlig frigivning inte hade gjort en översyn av förmögenhetsbrotten nödvändig, hade det funnits skäl för oss att ta upp dem till behandling. Detta har sin grund i dels att förmögenhetsbrotten är helt centrala i straffsystemet med hänsyn till både frekvensen brott och utdömda påföljder, dels att förmögenhetsbrottsutredningens förslag sannolikt kommer att genomföras endast i vissa mindre delar.

Vårt uppdrag är att överväga straffskalorna för brotten. Däremot ryms det inte inom uppdraget att se över rekvisiten för de olika brottsstadgandena eller att på annat sätt diskutera utformningen av de olika brottsbestämmelserna. I en del fall föreslår vi emellertid förändringar när det gäller gradindelningen av brotten.

Mot bakgrund av att vi har till uppdrag att utföra straffvärdebedömningar hade det kanske varit naturligt att vi också tagit upp frågan huruvida avgränsningen av det kriminaliserade området är lämplig. Vi har i avsnitt 6.2 berört denna fråga, som inte omfattas av våra direktiv. Som där konstateras innebär våra förslag inte i något fall avkriminalisering eller depenalisering av gärning som f. n. utgör brott, även om flera skäl talar för att det kriminaliserade området borde begränsas. (Jämför tilläggsdirektiven från år 1983.)

11.2.2 Allmänt om nivån på straffen

I avsnitt 6.4 har vi utförligt diskuterat frågan om det är möjligt att minska bruket av fängelsestraff. Vi har där kommit fram till att en allmän begränsning av fängelsestraffets användning är något som är både önskvärt och möjligt att uppnå.

Som grund för vårt ställningstagande i denna del ligger bl. a. det förhållandet att resultaten av forskningen rörande fängelsestraffets preventiva effekter inte ger anledning att hysa några förhoppningar om att ett ökat bruk av fängelse kan påverka nivån på brottsligheten, om inte ökningen är mycket kraftig. En följd av detta är att inte heller en minskad användning av fängelse kan förväntas påverka brottsnivån om det inte är fråga om en betydande minskning.

Vår slutsats i avsnitt 6.4 är, med hänsyn även till att andra faktorer än fängelsestraffets preventiva effekter – t. ex. allmänhetens förtroende för rättssystemet – måste vägas in vid bedömningen, att begränsningen av användningen av fängelse bör göras försiktigt. Några mer omvälvande förändringar syftar våra förslag således inte till.

En begränsning av bruket av fängelse kan uppnås på flera olika sätt. Man kan införa regler för påföljdsbestämningen som är restriktiva när det gäller möjligheten för domstolarna att döma ut fängelsestraff eller som innebär begränsningar av möjligheterna att döma ut långa straff. Man kan också ändra reglerna för verkställigheten av fängelsestraffen, t. ex. slopa minimitiden för villkorlig frigivning. Det sätt som framstår som mest naturligt är emellertid att göra förändringar av straffskalorna. Vårt förslag innebär också att straffskalorna mera genomgående sänks. Vi skall i följande avsnitt redogöra för huvudtankarna vid straffskaleöversynen. Där kommer något närmare att framgå hur vår inriktning att minska bruket av fängelse påverkar straffskalorna. Redan här vill vi emellertid peka på att övergången till tvåtredjedelsfrigivning har inneburit att straffskalorna nominellt fått sänkas betydligt mer än vad som blir följden av endast den försiktiga begränsningen av användningen av fängelse. Hur stor minskningen av fängelseanvändningen i praktiken blir med våra förslag är det svårt att ha någon exakt uppfattning om. Vissa hållpunkter ges emellertid i bilaga 4, sammanställning C och i avsnitt 18.1.

11.2.3 Huvudtankar vid straffskaleöversynen

Vid en oförändrad straffvärdebedömning skulle en allmän sänkning av nivån på straffen innebära en lika stor sänkning av alla straffskalor. Vårt förslag till nya straffskalor är emellertid inte utformat på ett sådant sätt. Detta beror på att den straffvärdebedömning, som kommer till uttryck i de nuvarande straffskalorna och som visar relationen mellan de olika brotten, enligt vår uppfattning i många fall inte speglar de nuvarande värderingarna i samhället. I avsnitt 14 ges en utförlig redovisning av våra överväganden beträffande straffskalorna för de olika brotten. De grundläggande tankarna vid straffskaleöversynen skall vi emellertid redovisa här.

Vi anser att straffvärdet för de rena förmögenhetsbrotten utom skadegörelsebrotten (dvs. de flesta brotten i nuvarande 8–11 kap. BrB) allmänt sett är för högt och alltså bör sättas lägre. Som vi tidigare sagt (avsnitt 11.1.2) var det naturligt att man i det förindustriella samhället såg mycket allvarligt på stöld. Brottet var t. o. m. under en period på 1700-talet belagt med dödsstraff i svåra fall. Men samhällsutvecklingen har medfört att synen på förmögenhetsbrott har förändrats. Man är väl i och för sig knappast mer benägen att acceptera stöld i dag än man var för några decennier sedan, men det genomsnittliga stöldbrottet torde upplevas som mindre allvarligt i dag. Samtidigt har samhällsutvecklingen och den ökade levnadsstandarden gjort att människorna anser kränkningar av den personliga integriteten vara värre än man gjorde förr. Detta är ganska naturligt, särskilt när det gäller våldsbrottsligheten. I takt med de förbättrade levnadsvillkoren har följderna för den enskilde som utsätts för våld relativt sett blivit svårare. Vi förordar därför att straffvärdet för brott mot den personliga integriteten sätts högre än f. n.

En sänkning av förmögenhetsbrottens straffvärde och en höjning av främst våldsbrottens straffvärde är en genomgående linje och en av huvudtankarna i vårt förslag. När vi här talar om en höjning av våldsbrottens straffvärde och en sänkning av straffvärdet hos förmögenhetsbrotten kan det finnas skäl att något ange på vilket sätt dessa förändringar kommer till uttryck i våra förslag. Härvid måste först erinras om att vi, som framgår av avsnitt 7.3.1, föreslår att villkorlig frigivning för alla intagna skall ske när två tredjedelar av straffet har avtjänats. Redan denna ändring kräver för oförändrad tid i anstalt en sänkning av straffskalorna med en fjärdedel. Härtill kommer att vi förespråkar en försiktig minskning av användandet av fängelse och en avkortning av de straff som döms ut. Detta innebär att straffskalorna för samtliga de brott som vi föreslår skall ha ett oförändrat straffvärde måste sänkas med mer än en fjärdedel. Och straffskalorna för brott vars straffvärde vi föreslår sänkt, t. ex. de flesta centrala förmögenhetsbrotten, måste sänkas ännu mer. Eftersom vi anser att en betydande mängd "luft" även fortsättningsvis bör finnas i straffskalorna har denna sänkning tagit sig uttryck främst i en sänkning av minimistraffen. Ett exempel är minimistraffet för grov stöld (9 kap. 4 § BrB) som vi föreslår sänkt från sex månaders fängelse till fängelse i tre månader medan maximum sänks endast från sex till fem år.

Övergången till obligatorisk tvåtredjedelsfrigivning och sänkningen av nivån på straffen har vidare föranlett att vissa sänkningar har fått ske även när

det gäller brott vars straffvärde vi anser bör höjas. Detta gäller dock endast minimistraffen för sådana brott. Maximistraffen ligger kvar vid dessa brott. Som exempel kan här nämnas grov misshandel i 3 kap. 5 § BrB. Vid detta brott föreslår vi att maximistraffet på fängelse i tio år skall stå kvar, vilket med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning i vissa fall innebär en skärpning. Och minimistraffet på fängelse i ett år föreslår vi sänkt endast till fängelse i nio månader. Anstaltstiden för den som döms till minimistraffet för grov misshandel blir med vårt förslag oförändrat sex månader. Här påverkas straffskalan inte av den allmänna sänkningen av nivån på straffen. I jämförelse med flertalet andra brott är således straffskalan för grov misshandel i vårt förslag – även om minimistraffet är sänkt – strängare än f. n. Det är bl. a. på detta sätt vi uttrycker vår uppfattning att straffvärdet för misshandelsbrotten bör höjas.

Som framgått av det nu sagda har vi lagt den nuvarande regleringen av villkorlig frigivning – som innebär att den stora majoriteten fängelsedömda friges villkorligt när de avtjänat halva strafftiden – till grund för straffskaleöversynen. Vi har alltså vid de allra flesta brotten jämfört den anstaltstid, som de nuvarande straffskalorna innebär med halvtidsfrigivning, med vad som blir följden med tvåtredjedelsfrigivning och därefter gjort justeringar så att anstaltstiden i stort sett genomgående sänks eller blir oförändrad. Häremot skulle kunna invändas att den korta parentes, som halvtidsfrigivningen kommer att utgöra om våra förslag genomförs, inte bör få tas till utgångspunkt när det gäller att bestämma straffskalor för brotten utan att en jämförelse bör ske med vad som gällde före den 1 juli 1983. Det är emellertid i detta sammanhang viktigt att konstatera att halvtidsfrigivning inte var någon nyhet 1983. Tidigare gällde nämligen sedan länge att en mycket stor andel av dem som dömts till långa straff frigavs på halvtid. Långa straff i detta sammanhang var, för personer som inte fyllt 23 år då brottet begicks, fängelse i ett år och sex månader och mer och i övrigt fängelse i två år och sex månader och däröver. Och även korttidsdömda kunde i vissa fall komma i åtnjutande av halvtidsfrigivning även om huvudregeln här var att villkorlig frigivning skulle ske först när två tredjedelar av straffet avtjänats. Mot bakgrund av det nu sagda anser vi det nödvändigt att, på sätt som ovan beskrivits, vid straffskaleöversynen ha den nuvarande halvtidsfrigivningen som utgångspunkt vid jämförelser av vilken förändring av tiden i anstalt som våra förslag innebär.

En annan huvudtanke gäller synen på brott som, för att ansvar skall kunna ådömas, på den subjektiva sidan kräver endast oaktsamhet. I det följande talar vi i dessa fall om oaktsamhetsbrott. Enligt vår uppfattning är straffvärdet hos oaktsamhetsbrott allmänt sett lågt. Och om man jämför med motsvarande uppsåtliga brott är det alltid betydligt lägre. Detta har sin grund främst i att vi vill uppvärdera den brottsliga viljans eller sinnelagets, dvs. vad vi benämner skuldens, betydelse på bekostnad av omständigheter av objektiv art. I de fall ett oaktsamhetsbrott är ett effektbrott kan effektens inträffande i många fall liknas vid s. k. objektiva överskott (skadliga effekter som inte omfattas av gärningsmannens uppsåt eller ens beror på oaktsamhet från hans sida) vilka utmönstrades ur svensk straffrätt i och med införandet av BrB. Detta har att göra med att effekten inträffar så slumpvis. Det sagda kan exemplifieras. Om någon misshandlar en person så allvarligt att denne

avlider skall han dömas för (grov) misshandel och (grovt) vållande till annans död i det fall han avsåg att endast tillfoga kroppsskada och inte att beröva personen livet. Han måste dock ha varit oaktsam i förhållande till dödsfallet. Men om samma misshandel inte leder till döden utan endast till kroppsskada skall han dömas endast för misshandelsbrottet. Vi anser att dessa båda fall inte skiljer sig från varandra särskilt mycket i straffvärdehänseende. I båda fallen har det varit fråga om samma allvarliga våld och i båda fallen har gärningsmannen haft anledning att ta i beräkning att offret skulle kunna avlida. Vår nu redovisade inställning till oaktsamhetsbrott har lett till att straffvärdet för dessa i flera fall har sänkts.

Övergången till tvåtredjedelsfrigivning har medfört att vi tvingats föreslå en del "udda" straffskalegränser, t. ex. fängelse i nio månader eller i ett år och sex månader, främst i fall där vi anser att den nuvarande straffmätningen i praktiken skall vara oförändrad. Som exempel kan, förutom grov misshandel, nämnas våldtäkt (7 kap. 1 § BrB). För dessa brott anser vi alltså att minimitiden i anstalt även i fortsättningen skall vara sex månader resp. ett år. Vi kan emellertid inte se några mer avgörande nackdelar med dessa udda gränser.

Den försiktiga sänkning av den allmänna nivån på straffen som vi förordar tar sig till inte obetydlig del uttryck i en utvidgning av bötesstraffets användningsområde. Sålunda föreslår vi att böter, ofta med höga minima, införs som nya minimistraff i en hel del straffskalor där minimistraffet f. n. utgörs av allmänna fängelseminimum. Vår avsikt är att höga böter skall ersätta fängelsestraff på kortare tid än en månad – sådana korta fängelsestraff skall inte längre kunna utdömas (se avsnitt 12.4) – men även att en övergång i viss utsträckning skall ske från skyddstillsyn och från villkorlig dom till enbart böter. Som vi utvecklar i avsnitt 12.8 har bötesstraffet i jämförelse med fängelse flera fördelar. Och vi föreslår flera åtgärder i syfte att göra bötesstraffet mera effektivt. Som exempel härpå kan nämnas en höjning av bötesmaximum för ett brott från nuvarande 120 dagsböter till 200 dagsböter och en höjning av dagsbotens belopp (se avsnitt 8). Exempel på införande av böter i straffskalor där böter f. n. inte finns är stöld (9 kap. 1 § BrB) och misshandel (3 kap. 4 § BrB).

Sänkningen av straffen rent allmänt tar sig också uttryck i en sänkning av många av de förhöjda minimistraffen utöver vad som föranleds av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Dessa minimistraff har stor betydelse för nivån på straffen eftersom straffmätningen vid de flesta brott i stor utsträckning ligger på eller nära minimum. Vi anser att många av de förhöjda minimistraffen ligger på en alltför hög nivå. Som exempel på detta kan pekas på minimistraffet för grovt rån (9 kap. 6 § BrB). Detta är f. n. fängelse i fyra år. Det våld som det grova rånet innefattar är i princip samma som det vid grov misshandel (3 kap. 5 § BrB). För grov misshandel är straffminimum f. n. fängelse i ett år. Det som i förhållande till misshandelsbrottet tillkommer vid rånbrottet är oftast ett stöldbrott. Att detta stöldbrott skall föranleda ett fyra gånger högre minimistraff än enbart misshandeln är enligt vår mening inte rimligt.

Vi har ovan redovisat vår allmänna inställning till straffvärdet hos förmögenhetsbrotten och våldsbrotten. Beträffande övriga centrala brottstyper innebär våra förslag följande.

Skadegörelsebrottet föreslår vi uppvärderat. Vi anser att den stora skillnad som f. n. föreligger mellan straffskalorna för de centrala förmögenhetsbrotten å ena sidan och skadegörelse å andra sidan bör minska. De allmänfarliga brotten ligger kvar på en hög nivå. Vi uppvärderar emellertid brott mot miljön. Genom den snabba industriella utvecklingen har riskerna för miljön ökat avsevärt. Vår kunskap om de långsiktiga skador på miljön som kan bli följden av miljöbrott har också ökat. Vi kan nu klart slå fast att följdverkningarna av allvarliga miljöbrott är så betydande att miljöbrotten bör ges ett högre straffvärde än f. n. När det sedan gäller narkotikabrotten ligger straffskalorna i princip fast. De följer alltså inte med i den allmänna sänkningen av straffskalorna. Detta innebär att straffvärdet hos narkotikabrotten höjs. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning blir anstaltstiderna för dem som döms för narkotikabrott nämligen i de allra flesta fallen betydligt längre än f. n. Vi anser att man bör se mycket allvarligt på narkotikabrottsligheten och enligt vår uppfattning finns det utrymme för en skärpt syn på narkotikabrotten.

Ett brott som har tilldragit sig ett visst intresse på senare tid är våld eller hot mot tjänsteman i 20 kap. 1 § BrB. Enligt de nuvarande straffskalorna har detta brott ett högre straffvärde än misshandelsbrottet i 3 kap. 4 § BrB. Det har emellertid ifrågasatts om detta högre straffvärde också kommer till uttryck i domstolarnas påföljdsbestämning. Enligt vårt förslag behålls den nuvarande skillnaden i straffvärde mellan brotten och vi uttalar klart att den skillnad i straffvärde som straffskalorna ger uttryck för även skall komma till uttryck i domstolarnas praxis. Sålunda bör en viss typ av våld som riktar sig mot t. ex. en polisman föranleda både ett strängare påföljdsval och en strängare straffmätning än om samma typ av våld riktar sig mot någon som inte har det särskilda straffskydd som tillkommer den som utövar myndighet.

Brotten mot rikets inre och yttre säkerhet i 21 och 22 kap. behåller i vårt förslag allmänt sett ett mycket högt straffvärde.

När det gäller specialstraffrättsliga bestämmelser innebär vårt förslag på flera punkter straffskärpningar. Som exempel kan nämnas vissa brott enligt jaktlagen (1938:274), t. ex. olovlig jakt på utrotningshotade djurarter, och straffbestämmelserna i miljöskyddslagen (1969:387) och i naturvårdslagen (1964:822). Även straffbestämmelserna i utlänningslagen (1980:376) skärps i vissa fall. I specialstraffrätten finns dock även straffbestämmelser som vi föreslår mildrade. Till de från kriminalpolitisk synpunkt viktigaste brotten i specialstraffrätten hör trafiknykterhetsbrotten. När det gäller dessa föreslår vi att böter, med ett högt minimum, införs i straffskalan för rattfylleri. Härom är följande att säga.

Vi anser inte att det straffvärde som de nuvarande straffskalorna för rattfylleri ger uttryck för är för högt. Med den utvidgning av bötesstraffets tillämpningsområde som vi förordar kan det emellertid inte vara rimligt att böter skall kunna dömas ut för rattfylleri endast i den begränsade utsträckning som bestämmelsen om mildrande omständigheter medger. Införandet av böter i straffskalan för rattfylleri skall inte ses isolerat utan måste jämföras med alla de andra straffskalor i vilka vi föreslår böter, ofta med ett högt minimum, som nytt minimistraff. Och maximistraffet för rattfylleri föreslår vi skall ligga kvar på fängelse i ett år. Detta ger möjlighet till en ökad differentiering och till strängare straff än f. n. för de allra svåraste fallen av rattfylleri.

11.2.4 Den ekonomiska och den organiserade brottsligheten

I våra direktiv har vi ålagts att särskilt uppmärksamma den ekonomiska och den organiserade brottsligheten. Vi har i avsnitt 2.6.1 redogjort för vad som avses med dessa begrepp.

Enligt vår uppfattning råder det ingen tvekan om att man bör se med stort allvar på förekomsten av ekonomisk och organiserad brottslighet. Vi anser att det är viktigt att kraftfulla åtgärder sätts in för att upptäcka och utreda sådan brottslighet.

När det gäller straffvärdet för de brott som kan bli aktuella vid ekonomisk och organiserad brottslighet återkommer vi med en närmare diskussion i specialmotiveringen till de olika brotten i avsnitt 14. Redan nu vill vi emellertid uttala att vi inte anser att straffvärdet för de brott som kan förekomma som ekonomisk eller organiserad brottslighet allmänt sett bör höjas. Enligt vår uppfattning bör inte brott som begås i näringsverksamhet eller brott som består i att undandra skatter eller avgifter ha andra och högre straffskalor än motsvarande brott som begås utan samband med näringsverksamhet eller som riktar sig mot enskilda rättssubjekt. Den nu redovisade inställningen tar sig uttryck exempelvis i att vi anser att skattebedrägeri enligt 11 kap. BrB och "vanligt" bedrägeri enligt 10 kap. BrB skall ges samma straffvärde. Till denna uppfattning har vi kommit vid våra närmare överväganden rörande straffvärdet för brotten (se avsnitt 14.2.2 och 14.2.3). Men vi har också diskuterat frågan med företrädare för polis och åklagare som arbetar med denna typ av brott. Dessa har uttalat att de straffskalor som f. n. gäller t. ex. enligt skattebrottslagen väl täcker in de typer av ekonomisk brottslighet som faller under den lagen. Och när det gäller den organiserade brottsligheten har vi i princip kommit till samma resultat som vid den ekonomiska brottsligheten. Här har dock på någon punkt skett en höjning av straffvärdet. Detta gäller t. ex. vid häleri (se avsnitt 14.2.2) och vid narkotikabrott (se avsnitt 14.3.2). Men inte heller vid de brott som kan förekomma som organiserad brottslighet anser vi att en allmän höjning av straffvärdet bör ske.

Liksom beträffande övrig brottslighet kan det finnas skäl att här påpeka att man inte kan räkna med att komma till rätta med den ekonomiska och den organiserade brottsligheten genom att höja straffskalorna för de brott som kan bli aktuella. I stället torde den linje som innebär ökade resurser till rättsväsendet, framför allt för att öka upptäcktsrisken, vara den riktiga. Vi vill emellertid i detta sammanhang peka på den föreslagna bestämmelsen i 33 kap. 3 § 6 BrB. Av denna följer att om ett brott utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning så ökar brottets straffvärde i den mån gärningsmannen spelat en betydande roll. Denna bestämmelse torde inte sällan kunna bli tillämplig i de fall det rört sig om organiserad eller ekonomisk brottslighet.

11.2.5 Proportionalitet mellan brott och straffskala

Allmänpreventiva skäl ligger alltid till grund för kriminalisering. Lagstiftaren vill genom att straffbelägga icke önskvärda gärningar minska förekomsten av dessa. Som framgått av avsnitt 6 verkar allmänpreventionen härvid såväl genom avskräckning som genom moralbildning eller moralförstärkning.

När det – sedan väl beslut om kriminalisering fattats – gäller utformningen av straffskalor för de olika kriminaliserade gärningarna har man, såsom framhållits i avsnitt 6.3.2 till vilket här hänvisas, ingen nytta av vare sig allmänpreventiva eller individualpreventiva resonemang.

Vi anser att straffvärdebedömningar bör grundas på de olika brottens förkastlighet. Utgångspunkten vid bestämmande av straffskalor för de olika brotten skall således vara vad brotten allmänt sett förtjänar av straff. För att komma fram till detta blir det – mot bakgrund bl. a. av att varken allmänpreventivt eller individualpreventivt tänkesätt här duger – nödvändigt att föra någon form av rättviseresonemang. Härvid är *proportionalitet* och *ekvivalens* viktiga begrepp. Med proportionalitet avser vi att straffskalan bör bestämmas i proportion till brottets svårhet. Ekvivalens innebär att lika svåra straff skall utsättas för likvärdiga brottstyper och kan sägas vara en direkt följd av proportionalitetstanken.

Arbetet med att ge de olika brotten straffskalor är naturligtvis inte avklarat redan genom att man är överens om att principerna om proportionalitet och ekvivalens skall vara utgångspunkten för straffvärderesonemanget. För det första finns det ju ingen från början given metod för att räkna fram hur lång fängelsevistelse t. ex. en stöld av normal omfattning (dvs. normalgraden av stöld) bör kunna rendera. Man vet alltså inte var i fängelseskalan man skall börja resonera. Detta är ett beslut av politisk art som har att göra med vilken allmän nivå på straffen man önskar (jämför avsnitt 11.2.2). För det andra är det så att proportionalitetstanken egentligen endast anger ett sätt att resonera. Den säger ju ingenting om vad det är som gör att det ena brottet bör anses svårare än det andra. Något materiellt innehåll finns således inte i proportionalitetstanken utan den får sitt innehåll genom de olika omständigheter som man anser bör påverka bedömningen av de olika brottens förkastlighet. Resonemanget om vilka omständigheter som påverkar dessa bedömningar har vi samlat i avsnitt 11.3.

Eftersom proportionalitetstanken saknar ett materiellt innehåll kan man kanske tycka att den är tämligen ointressant. Enligt vår uppfattning är så emellertid inte fallet. Vi anser att det är mycket viktigt att slå fast att straffvärdebedömningar skall göras, inte utifrån olika teorier om straffets eller straffhotets verkningar, utan efter en värdering av brottens relativa förkastlighet.

11.3 Grunder för straffvärdebedömningen

11.3.1 Tidigare förda resonemang och vår inställning till dessa

Frågan vilka omständigheter som materiellt skall få påverka straffvärdebedömningar är naturligtvis inte ny. Oavsett vilken straffrättslig ideologi som har varit förhärskande har man på olika sätt gett uttryck för en värdering av brottens svårhet. Naturligtvis har dock synen på vilka omständigheter som bör inverka på bedömningen av brottens svårhet varierat. Detta innebär att man från tid till annan haft olika syn på relationen mellan de olika brotten när det gäller svårhetsgraden hos dem. Detta har, som nämnts i avsnitt 11.1.2, sin grund i att samhällsutvecklingen påverkat sättet att se på brotten.

Vid vår genomgång av förarbetena till de straffstadganden vår översyn omfattar har vi funnit att en mängd olika omständigheter åberopats i straffvärdefrågan (se här vår sammanställning i Ds Ju 1986:2). De argument som anförts för senare tiders straffskaleändringar, vilka i mycket stor utsträckning inneburit straffskärpningar, är främst följande.

1. det allmänna rättsmedvetandet
2. samhällsfaran, samhällets intressen, negativa effekter av brottsligheten, brottet innebär risk för den allmänna säkerheten eller för enskilda personers säkerhet, brottsligheten har skadeverkningar av ekonomisk, social och personlig natur
3. allmänpreventiva hänsyn, straffets avskräckande effekt, straffbestämmelsen har inte haft effekt, straffskärpning ökar effekten av kampen mot brott, det har visat sig svårt att förhindra brott av visst slag
4. det är nödvändigt att ingripa med kraft mot brottet
5. svensk strafflagstiftning bör vara i paritet med andra länders
6. straffet bör vara i paritet med straffet för andra likvärdiga brott
7. ett visst brott har ökat i antal eller blivit mer elakartat
8. brottsligheten har samband med annan allvarlig brottslighet
9. genom straffskärpning förlängs preskriptionstiden
10. genom straffskärpning blir det möjligt att använda vissa processuella tvångsmedel

Om dessa olika argument kan följande sägas.

1. det allmänna rättsmedvetandet

Att det allmänna rättsmedvetandet bör ha en grundläggande betydelse vid straffvärdebedömningarna är klart. Vårt demokratiska statsskick syftar ju till att omsätta människornas uppfattning i allmänhet till praktisk politik. Frågan är bara om man kan tala om ett "allmänt" rättsmedvetande när det gäller olika brotts svårhet. Människors uppfattning om hur ett brott skall värderas i förhållande till andra brott är beroende av ålder, utbildning, status, vilken inställning man har till allmänna samhällsfrågor osv. Uppfattningen är också beroende av variationer mellan stad och land. Allmänhetens värderingar påverkas vidare av sådana opinionsbildande krafter som press, radio och TV. Dessa media är språkrör för den allmänna samhällsdebatten och förmedlar de politiska, sociala och kulturella strömningarna i tiden. Uppgifter om brott och brottspåföljder och debatten i dessa frågor har otvivelaktigt ett stort nyhetsvärde. Erfarenheterna visar dock att informationen i massmedia ej sällan brister i saklighet.

Det är väl i och för sig naturligt att den enskilde ser särskilt allvarligt på sådana brott som riktas mot hans egen intressesfär. Brott som däremot inte får omedelbara skadeverkningar för den enskilde utan riktas mot staten—samhället, ett kollektiv, en bank, ett varuhus etc. ges därför kanske lägre prioritet. Från samhällets sida måste emellertid även andra intressen vägas in i straffvärdebedömningen. Skyddet för samhällsordningen och samhällsekonomin blir viktiga inslag vid sidan om skyddet för individen. Det är alltså inte alltid möjligt att lägga enskilda människors uppfattning till grund för värderingen av brott.

Till vad nu sagts kommer att de undersökningar som finns på området,

bl. a. Rättsmedvetandet i Sverige (BRÅ-rapport 1982:1), naturligt nog har sina begränsningar. Beskrivningarna av de olika brotten måste av praktiska skäl bli korta och utan detaljer vilket överlämnar en hel del åt den tillfrågades egen fantasi. Samtidigt är ofta allmänhetens uppfattning om konsekvenserna av de straffrättsliga ingripandena varierande.

Sammanfattningsvis anser vi att det allmänna rättsmedvetandet har en grundläggande betydelse vid straffvärdebedömningen. Vi inser emellertid att det inte alltid är möjligt att låta det allmänna rättsmedvetandet bestämma brottens straffvärde. Vidare ställer vi oss tveksamma till våra möjligheter att få en så klar bild av det allmänna rättsmedvetandet att vi kan – utom i stora drag – lägga den till grund för ställningstagandena i straffvärdefrågan.

2. *samhällsfaran, samhällets intressen, negativa effekter av brottsligheten, brottet innebär risk för den allmänna säkerheten eller för enskilda personers säkerhet, brottsligheten har skadeverkningar av ekonomisk, social och personlig natur*

Att en bedömning av de olika brottens samhällsfara och av vad samhällets intressen kräver måste utgöra ett grundelement vid straffvärdebedömningen torde vara helt klart. Inom begreppet samhällsfara ryms de risker ett brott kan innebära för den allmänna säkerheten i samhället och brottslighetens skadeverkningar i övrigt av ekonomisk, social och personlig art. Just detta att vissa beteenden har skadeverkningar av ekonomisk, social och personlig art utgör ju en av förklaringarna till att samhället använder sig av kriminalisering. Graden av farlighet eller skadlighet i nu angivna mycket vida perspektiv bör alltså ligga till grund för straffvärdebedömningen. Att vi här talar bl. a. om samhällsfaran vid brottsligheten innebär inte att vi tar ställning för en allmän uppvärdering av brotten mot staten. Enligt vår uppfattning är brott mot staten allmänt sett inte allvarligare än brott mot enskilda eller tvärtom. I detta sammanhang kan det emellertid förtjäna att påpekas att brott mot staten i förlängningen alltid riktar sig mot de enskilda människorna. Ett fungerande samhälle har ju en mycket stor betydelse för de enskilda människornas levnadsvillkor. Här kan bara nämnas sådana väsentliga samhällsintressen som allmän ordning och säkerhet, demokratiskt statsskick, statens oberoende, ämbetsmäns opartiskhet och tilltron till allmänna betalningsmedel.

För att kunna värdera skadan och faran vid olika brott blir det nödvändigt att som utgångspunkt diskutera straffbudens skyddsobjekt. Med skyddsobjekt avser vi i vid bemärkelse det värde eller det intresse som straffstadgandet avser att skydda. I princip bör straffskalan vara högre ju viktigare intresse som berörs. Ju viktigare skyddsobjektet är desto större blir skadan eller faran vid brottet. Man kan säga att brottets förkastlighet är direkt beroende av skyddsobjektets betydelse.

3. *allmänpreventiva hänsyn, straffets avskräckande effekt, straffbestämmelsen har inte haft effekt, straffskärpning ökar effekten av kampen mot brott, det har visat sig svårt att förhindra brott av visst slag*

Allmänpreventiva skäl ligger alltid till grund för beslut om kriminalisering. Genom att belägga en viss gärning med straff vill man genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning avhålla människorna

från att begå denna. Om man, som man gjort i vissa lagstiftningsärenden, talar om vad allmänpreventionen kräver i form av straffskala för ett visst brott, innebär det sannolikt att man lägger effektivitetssynpunkter på valet av straffskala. Effektivitetssynpunkter eller ändamålsresonemang bör inverka på beslutet att kriminalisera. Men när kriminaliseringsbeslutet fattats och det gäller att välja straffskala bör sådana synpunkter, som vi utvecklat i avsnitt 6.3.2, inte ges någon betydelse. I stället vill vi här skjuta fram resonemanget om proportionalitet och ekvivalens. Effektivitetsresonemanget kan vara farligt. Man kan lätt förledas att tro att en höjning av straffskalorna för brotten kan bidra till att minska brottsligheten. Och om det sedan, som i princip alltid är fallet, visar sig att höjningen inte fick effekt, gör man en ännu kraftigare höjning. Argumenten under denna punkt bör alltså enligt vår uppfattning inte läggas till grund för bedömningar i straffvärdefrågan.

4. det är nödvändigt att ingripa med kraft mot brottet

Om man anser det nödvändigt att ingripa med kraft mot ett visst brott kan man anse antingen att brottet är så samhällsskadligt i vid bemärkelse att lagstiftaren med kraft måste fördöma det genom skärpt straffskala, eller att man bedömer att det finns möjlighet att genom strängare straff minska förekomsten av brottet. Se vad som anförts vid punkterna 2 resp. 3.

5. svensk strafflagstiftning bör vara i paritet med andra länders

Att svensk lagstiftning bör ligga i nivå med andra länders har anförts som skäl för t. ex. höjning av straffskalan för grovt narkotikabrott. Argumentet kan enligt vår uppfattning godtas när det gäller brott med internationell anknytning även om det ibland kan innebära att principen om proportionalitet och ekvivalens inte ensam får styra straffvärdebedömningen. Exempel på brott av nu aktuellt slag är, förutom grovt narkotikabrott, flygplanskapning och andra terrordåd. Problemet med att proportionalitetstanken här delvis sätts åt sidan är dock av mindre art med hänsyn till den huvudsakliga värdegemenskap som råder mellan oss och våra grannländer.

6. straffet bör vara i paritet med straffet för andra likvärdiga brott

Tanken att straffet för en brottstyp bör ligga i nivå med straffet för andra likvärdiga brott (ekvivalens) måste som tidigare sagts vid sidan av proportionalitetstanken (och egentligen som en följd av denna) vara en grundläggande princip när det gäller att tilldela de olika brotten straffskalor.

7. ett visst brott har ökat i antal eller blivit mer elakartat

Att ett visst brott har ökat i antal påverkar inte den straffvärdebedömning som görs med förkastlighetsargument. Vi vill undvika uttalade effektivitetsresonemang (jämför punkten 3). Vi anser därför att argumentet att brottet ökat i antal inte bör användas för att skärpa straffskalan för ett brott.

Att en viss typ av brott blivit mera elakartad än man tidigare antog måste däremot kunna vara ett användbart argument vid straffvärdebedömningen. Härigenom kan ju brottets skadeverkningar eller den fara som brottet innebär ha ökat liksom dess svårhet i jämförelse med andra brott.

8. brottsligheten har samband med annan allvarlig brottslighet

I vissa fall har i lagstiftningsärenden anförts som skäl för en strängare straffskala att brottsligheten har samband med annan allvarlig brottslighet. Sådan argumentation har förts t. ex. angående dobbleri (se avsnitt 14.4.1). Vi är tveksamma till om argumentet kan godtas. Visserligen förekommer ofta t. ex. olaga spritutskänkning i samband med spelhåleverksamhet. Vidare finns det belägg för att även "annan brottslighet har förekommit i anslutning till spelverksamhet och att speldeltagare till följd av förluster vid spelbordet har drivits in i brottsliga förehavanden" (prop. 1972:96 s. 11). Det sistnämnda, att någon till följd av ett brott drivs in i andra brottsliga förehavanden, är en omständighet som man knappast bör bortse ifrån då man skall bedöma brottets samhällsskadlighet. I övrigt torde det inte finnas skäl att generellt beakta att ett brott har samband med annan brottslighet.

9. genom straffskärpning förlängs preskriptionstiden

Behovet av förlängning av preskriptionstiden kan givetvis inte användas som skäl att höja straffskalan om man vill fastställa de olika brottens straffvärde efter förkastlighet. Om ett visst brott av utredningstekniska skäl sällan hinner bli färdigt för åtal före utgången av preskriptionsfristen får man i stället för att höja straffskalan särreglera preskriptionstiden för det brottet. Så har t. ex. skett när det gäller vissa skattebrott.

10. genom straffskärpning blir det möjligt att använda vissa processuella tvångsmedel

Att använda behovet av processuella tvångsmedel som argument för en viss straffskala bör inte komma i fråga. Straffvärdet och därmed straffskalorna bör bestämmas utan sådant hänsynstagande.

Sammanfattningsvis anser vi följande. Ett brotts straffvärde bör grundas på graden av förkastlighet hos brottet. Härvid blir det fråga om att göra en bedömning främst av brottets skadlighet och farlighet i vid bemärkelse mot bakgrunden av det värde eller det intresse som straffstadgandet avser att skydda. Vid denna bedömning är människors uppfattning i allmänhet av stor betydelse.

11.3.2 Närmare om de omständigheter som bör påverka straffvärdebedömningen

I föregående avsnitt har vi uttalat oss för att straffvärdebedömningar bör grundas främst på den skada eller fara som brottet innebär i vid bemärkelse mot bakgrund av det värde eller intresse som skall skyddas. Därmed är emellertid straffvärdefrågan inte löst. Vi måste gå vidare och fråga oss vilka värden i samhället som behöver skyddas av strafflagstiftning, mot vilka angrepp de behöver skyddas och hur de bör värderas i förhållande till varandra.

De värden och intressen som skyddas av lagstiftningen utgör som nämnts i avsnitt 11.3.1 straffbudens skyddsobjekt. Som exempel på allmänt omfattade centrala skyddsobjekt kan nämnas liv, frihet, ära, hälsa, rätt till egendom och rörelsefrihet. Det är uppenbart att betydelsen av det värde eller intresse

man vill skydda måste vara en utgångspunkt vid straffvärdebedömningar. Således bör vid straffvärdebedömningar liv ges ett högre värde än frihet, frihet ett högre värde än egendom och hälsa ett högre värde än ära.

Det är alltså klart att arten av skyddsobjektet har stor betydelse som utgångspunkt för straffvärdebedömningen. Men resonemanget måste föras vidare. Det är t. ex. uppenbart att graden av kränkning av skyddsobjektet måste tas med vid bedömningen. Gärningar som kränker den personliga integriteten och som typiskt sett innefattar eller medför svår kroppsskada, t. ex. grov misshandel, måste bedömas som allvarligare än sådana som medför endast ringa kroppsskada eller ingen kroppsskada alls, t. ex. ofredande. Gärningar som innebär att man helt tillgodogör sig annans egendom, t. ex. stöld eller förskingring, måste bedömas som allvarligare än sådana gärningar som innebär endast att man använder egendomen olovligt, t. ex. olovligt brukande.

Ytterligare en faktor av betydelse i detta sammanhang är hur nära en direkt kränkning av skyddsobjektet man befinner sig vid gärningen. När det gäller denna fråga kan det typiska vara följande.

1. Att gärningen innefattar en direkt kränkning av skyddsobjektet. Som exempel kan nämnas mord, misshandel, stöld och skadegörelse.
2. Att gärningen innefattar fara för sådan kränkning. Exempel här är allmänfarlig ödeläggelse som innebär att någon åstadkommer explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd och därigenom framkallar fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Ett annat exempel är miljöbrott.
3. Att gärningen på annat sätt innefattar risk för sådan kränkning. Här kan som exempel nämnas att man kör bil på fel sida av vägen före en kurva (varigenom man gör sig skyldig till vårdslöshet i trafik) men också onykterhet i trafiken.
4. Att gärningen under vissa omständigheter kan bidra till kränkning av skyddsobjektet. Som exempel kan nämnas att någon olovligen innehar skjutvapen.

Det är uppenbart att straffvärdet minskar ju längre bort från en direkt kränkning av skyddsobjektet man kommer. Man kan säga att punkten 1 inte kräver så mycket av kvalitet hos skyddsobjektet för att gärningen skall vara straffvärd och att straffvärdet kan bli mycket högt om skyddsobjektet är betydande. För att handlingssätt beskrivna under punkterna 3 och framför allt 4 skall vara straffvärda krävs ett betydelsefullt skyddsobjekt men även om så är fallet blir straffvärdet inte så högt. Det bör också påpekas att ju längre från en direkt kränkning man kommer desto svårare blir det att gradera brottens svårhet. Detta manar till försiktighet vid straffvärdebedömningen i dessa fall.

Sist men inte minst är graden av straffvärde beroende av graden av skuld. Det är, som vi nämnt i avsnitt 11.2.3, uppenbart att uppsåtliga brott har högre straffvärde än brott som begås av oaktsamhet. Exempel på detta är mord – vållande till annans död. Det allmänt sett låga straffvärdet hos vårdslösa förfaranden innebär att vårdslöshet bör vara kriminaliserat endast om det föreligger ett betydelsefullt skyddsobjekt.

Den nu gjorda genomgången av grunderna för straffvärdebedömningen är av naturliga skäl översiktlig. Det är knappast möjligt att i allmänna ordalag mera detaljerat ange hur straffvärdebedömningar bör ske. Hur de av oss nu diskuterade principerna enligt vår uppfattning bör tillämpas framgår vid övervägandena beträffande de olika brotten i avsnitt 14.

11.4 Betydelsen för rättstillämpningen av ändrade straffskalor

Som antytts ovan och som framgår av avsnitt 14 föreslår vi ett stort antal ändringar i straffskalorna. Ändringarna är grundade på ändrade straffvärdebedömningar men är också dikterade av en önskan att genomföra en försiktig sänkning av nivån på straffen. Vidare har vår syn på bötesstraffet och de förändringar vi föreslår beträffande detta samt övergången till tvåtredjedelsfrigivning inverkat på utformningen av de nya straffskalorna. Även vår inställning till behovet av överlappande straffskalor har här betydelse (se avsnitt 12.3). Vi skall i detta avsnitt redogöra för vilken betydelse de nya straffskalorna bör få för de rättstillämpande myndigheterna, främst domstolarna.

Straffmätningen är, när det gäller utdömande av fängelsestraff för *ett* brott, vid i stort sett alla brott utom narkotikabrott f. n. sådan att domstolarna nästan alltid lägger sig på eller nära minimistraffet. Enligt Grönvalls undersökning (Straffmätning Slutrapport Ds Ju 1980:9) dömdes t. ex. – om man bortser från straff under minimum – under 1970-talet för grov misshandel till minimistraffet i ca 70 procent av fallen. För grov stöld ligger motsvarande siffra mellan 60 och 70 procent. Denna anhopning av fall på eller vid minimistraffet gäller särskilt brott med förhöjda straffminima. Men även vid brott där allmänna fängelseminimum gäller, finns en anhopning i straffskalans nedre del. Vi anser att straffmätningen också i fortsättningen bör vara sådan att de flesta fängelsestraffen ligger i anslutning till minimistraffen även om man bör sträva efter en något ökad differentiering. Detta gäller särskilt i de fall böter införs i straffskalan för ett brott. I dessa fall bör nämligen hela bötesskalan utnyttjas innan det sker en övergång till fängelse. Om endast fängelse finns i straffskalan är utrymmet för differentiering mindre. Det nu sagda – att fängelsestraffen även i fortsättningen i de flesta fallen bör ligga nära minimum – innebär att straffmätningen vid de brott där förhöjda minimistraff förekommer i de flesta fallen skall sänkas ganska betydligt. Detta på grund av den sänkning av förhöjda minima som vi mer genomgående föreslår (se avsnitt 14). Med de föreslagna straffskalorna skall straffet i "normala" fall vara för t. ex. grov misshandel fängelse i nio månader och för grov stöld fängelse i tre månader.

Det nu anförda gäller brott med förhöjda minimistraff. Även i övrigt innebär våra förslag emellertid att ändringar i straffmätningen måste ske. Redan övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär att straffmätningen – när det gäller fängelsestraff på mer än tre månader – måste sänkas med en fjärdedel för att resultatet skall bli oförändrade anstaltstider. Ett fängelsestraff på åtta månader och halvtidsfrigivning motsvaras i anstaltstid räknat enligt vårt förslag av ett sexmånadersstraff. I båda fallen blir tiden i anstalt fyra månader. Och i de fall straffvärdeöversynen lett till ett sänkt straffvärde för brottet

måste sänkningen bli större än en fjärdedel. I riktning nedåt verkar också sänkningen av den allmänna nivån på straffskalorna. I det fall man med nuvarande straffskala dömer till fängelse i fyra månader för normalgraden av stöld bör man med vårt förslag i princip stanna vid två månader.

I ett litet antal fall gäller inte det ovan sagda. För den som har dömts till fängelse i två år eller mer för särskilt allvarlig brottslighet, som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa, får i dag enligt 26 kap. 7 § BrB villkorlig frigivning ske först när två tredjedelar av straffet avtjänats, om påtaglig risk bedöms föreligga för att den intagne efter frigivningen fortsätter brottslighet av samma slag. I dessa fall – det gäller främst dem som har dömts till mycket långa straff för grova narkotikabrott men även i någon utsträckning för t. ex. grov våldtäkt och grovt rån – skulle en sänkning av straffmätningen med en fjärdedel innebära kortare anstaltstider. Detta är något som vi inte eftersträvar. Beträffande vår bedömning av narkotikabrottens straffvärde och straffmätningen vid sådana brott hänvisas till övervägandena i avsnitt 14.3.2. Vid mycket allvarliga fall av övriga nyss nämnda typer av brott bör ingen sänkning av straffmätningen ske. Av våra föreslagna straffskalor framgår detta genom att maximistraffet inte har sänkts. Maximistraffen för de grova graderna av de brott som kan komma i fråga vid tillämpning av nuvarande 26 kap. 7 § BrB ligger således kvar på nuvarande nivå, ofta fängelse i tio år.

I många fall där minimistraffet f. n. är allmänna fängelseminimum föreslår vi att böter, ofta med förhöjt minimum, införs som nytt minimistraff. Exempel härpå är normalgraden av stöld. För detta brott föreslår vi att minimistraffet skall vara femtio dagsböter. Detta innebär att för de lindrigaste fallen av stöld skall ett högt bötesstraff utdömas. Allmänt sett gäller att dessa nya minimistraff skall användas inte endast i undantagssituationer. Ofta torde det bli fråga främst om en övergång från villkorlig dom jämte böter till enbart höga böter. Vi anser emellertid att höga böter skall ersätta också vissa fängelsestraff. Främst gäller detta – med hänsyn till vårt förslag att höja allmänna fängelseminimum till en månad (se avsnitt 12.4) – de straff som f. n. döms ut på 14 resp. 21 dagar. Dessa fall skall således i fortsättningen föranleda höga böter. Någon övergång till längre fängelsestraff skall alltså i princip inte ske för denna kategori. Vi återkommer i avsnitt 14 vid resp. brott med närmare diskussion rörande dessa nya minimistraff.

Sammanfattningsvis innebär alltså våra förslag att de förhöjda minimistraffen även i fortsättningen skall styra straffmätningen, att sådan straffmätning på nivån över tre månaders fängelse som inte sker i anslutning till minimistraff i de allra flesta fallen skall sänkas med minst en fjärdedel och att de nya minimistraffen i form av höga bötesstraff skall användas, allmänt sett, i ganska betydande utsträckning.

12 Straffvärde och straffskalor

Brottens straffvärde kommer till uttryck genom den straffskala som anges i straffstadgandet. I straffskalorna – som avser *ett* brott – anges endast hur de allmänna straffen böter och fängelse får tillämpas. Att övriga påföljder skall tillämpas trots att de inte omnämns i straffskalorna framgår av föreslagna 34 kap. 1 § BrB. Vi skall i detta avsnitt diskutera vissa allmänna frågor rörande hur straffskalorna bör vara utformade. I resonemanget bortses från disciplinstraff för krigsmän, vilken strafform föreslås avskaffad (se prop. 1985/86:9).

12.1 Hur skall straffvärdet uttryckas?

Innan vi börjar överväga olika brotts straffvärde måste vi göra klart i vilka termer detta straffvärde skall uttryckas. Det blir ju i dessa termer som straffvärdet får diskuteras. Som ovan nämnts är det så att straffvärdet f. n. uttrycks genom brottets straffskala. Men det finns en komplikation. Användningen av skyddstillsyn och villkorlig dom varierar mycket mellan olika brott. Allmänt sett är påföljdsvalet strängare – d v s. fängelse är mer vanligt – vid brott som enligt straffskalan har ett högt straffvärde. Men stora variationer förekommer även mellan brott som har likalydande straffskalor. I åtskilliga fall beror detta på att lagstiftaren genom motivuttalanden lämnat anvisningar för påföljdsvalet vilka i kombination med domstolarnas avgöranden gett upphov till en relativt fast praxis. Enligt praxis är t. ex. påföljdsvalet betydligt strängare för misshandel än för stöld. Dessa brott har f. n. samma straffskala, fängelse i högst två år. Och påföljdsvalet vid rattfylleri är i sin tur strängare än vid misshandel trots att straffskalans maximum för rattfylleri är fängelse i endast ett år. Extremfallen utgörs av bedrägeri, som f. n. har straffskalan fängelse i högst två år, och brott mot utlänningslagen i form av olovlig vistelse i Sverige (98 § utlänningslagen), för vilket brott stadgas fängelse i högst ett år. För bedrägeri döms endast ungefär en av tio till fängelse medan brottet mot utlänningslagen i stort sett alltid medför fängelse. (Angående påföljdsvalet vid olika brott se bilaga 1.)

Dessa exempel visar att straffskalorna enligt nuvarande system har ganska stora begränsningar när det gäller att ge uttryck för värderingar av de olika brotten och att ge ledning vid tillämpningen. Är det då möjligt att även i fortsättningen mäta brottens svårhet med hjälp av skalor som innehåller endast böter och fängelse?

Alternativet skulle vara att i straffvärderesonemanget och vid konstruktionen av straffskalorna använda sig av en gradering efter stränghet av alla påföljderna eller någon annan liknande skala. Enligt kriminalpolitiska arbetsgruppen inom BRÅ, som i rapporten Nytt straffsystem föreslog att en s. k. påföljdstrappa skulle införas, borde påföljdsval i princip ske efter de riktlinjer som f. n. gäller för straffmätning och den enskilda gärningens straffvärde och kravet på proportionalitet mellan brott och straff ges ett mer dominerande inflytande även på påföljdsvalet. Man tänkte sig påföljdssystemet som en trappa med böter på det nedersta trappsteget och därefter på de följande trappstegen straffvarning, skyddstillsyn, intensivövervakning och fängelse (rapporten s. 408) och ansåg att den mest tilltalande lösningen vid en översyn av straffskalorna vore att systemet med påföljdstrappan uttrycktes direkt i de enskilda straffskalorna. Vi är inte övertygade om att detta är en bra lösning. Visserligen skulle lagstiftaren ges en möjlighet att i straffskalan för ett brott ange hur påföljdsvalet för brottet skulle vara, vilket skulle öka förutsebarheten. Men straffskalan skulle i de flesta fall bli mer vidlyftig än f. n. och överskådligheten i systemet skulle minska. Vidare skulle det finnas en risk att lagstiftaren binder upp domstolarna i deras påföljdsval och därigenom hindrar dem att efter hand anpassa påföljdsvalet till de förändringar i synen på enskilda typer av brott som samhällsutvecklingen medför. Dessutom föreslår vi att i BrB (34 kap.) införs särskilda mer utförliga regler för val av påföljd. Detta innebär att det behov som kan finnas av anvisningar för påföljdsvalet direkt i straffskalorna minskar. Att införa någon sorts påföljdstrappa kräver en total översyn av frivårdspåföljdernas verkställighetsinnehåll och helst också att möjlighet till någon form av "straffmätning" ges vid dessa påföljder. Att överväga det vettiga i sådana förändringar ligger klart utanför våra direktiv. Med den konstruktion vi idag har av frivårdspåföljderna är den av BRÅ-gruppen förordade lösningen över huvud inte möjlig att realisera.

I BrB finns straffskalan angiven i varje särskilt brottsstadgande. Ett tänkbart system vore att samla alla straffskalor i slutet av varje brottskapitel eller i slutet av brottskatalogen. Ett sådant system förekommer t. ex. i danska straffeloven. Fördelen skulle kunna vara att överskådligheten ökade. Enligt vår uppfattning är emellertid denna fördel inte så stor att vårt nuvarande system i detta avseende bör överges.

Sammanfattningsvis anser vi att något alternativ som är bättre än det nuvarande systemet med straffskalor inte finns. Även i fortsättningen bör det därför vid de olika brotten finnas straffskalor som uttrycker brottens straffvärde med böter, eventuellt på viss nivå, och/eller fängelse av viss längd som mått. Och då får även straffvärderesonemanget föras i termer av penningböter eller ett visst antal dagsböter eller en viss tids fängelsestraff. Samtidigt måste man emellertid då ha i åtanke att långt ifrån alla brott som har fängelse i skalan i det konkreta fallet också leder till denna påföljd.

12.2 Allmänna principer för konstruktion av straffskalor

Genom straffskalan för ett brott anger lagstiftaren vilken bedömning han gjort av brottets straffvärde d v s. hur svårt brottet är. Budskapets adressater är naturligtvis människorna i allmänhet men även domstolarna och övriga rättsvårdande myndigheter, t.ex. polisen.

När man skall tilldela ett visst brott en viss straffskala måste man göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ryms inom straffbestämmelsens ram och av hur allvarliga dessa är. Straffskalor kan sedan konstrueras enligt tre olika principer. De kan vara heltäckande och således avse alla tänkbara fall av brottet. De kan inrikta sig på och ange straffet endast för normalfallet av brottet. Slutligen kan de inrikta sig på huvuddelen av de fall som ryms inom bestämmelsen. Här nedan skall dessa tre olika möjliga straffskalekonstruktioner diskuteras.

12.2.1 Heltäckande straffskalor

Vid alla brott måste man räkna med att det i enskilda konkreta fall kan förekomma omständigheter som bör föranleda att straffet sätts mycket lågt. Detta innebär att man, om straffskalorna skall vara heltäckande och således täcka alla tänkbara situationer, måste avskaffa i stort sett alla särskilda straffminima. Vidare innebär det att man inte längre kan upprätthålla distinktionen mellan omständigheter som skall beaktas vid straffmätningen inom straffskalan och omständigheter som enligt särskilda regler kan möjliggöra straffmätning utanför skalan.

Nackdelen med heltäckande straffskalor är att de inte ger domstolarna någon ledning vid straffmätningen. Visserligen kan detta kompenseras något genom straffmätningsregler men sådana måste formuleras i relativt allmänna ordalag och kan inte ta sikte på enskilda brott.

I de fall det särskilda brottet är gradindelat innebär metoden med heltäckande straffskalor att straffskalan för en lägre grad av brottet helt ligger inom straffskalan för en högre grad. Detta hänger samman med att det alltid går att konstruera fall som med hänsyn till själva brottet visserligen måste placeras i den högre graden men för vilket, med hänsyn till omständigheterna i det speciella fallet t. ex. ålders- och billighetsskäl, ett mycket lågt straff skall utmätas. Nackdelarna med denna metod är så betydande att det inte finns skäl att välja den.

12.2.2 Straffskalor med inriktning på normalfall

Om straffskalorna skall inrikta sig på normalfallet av resp. brott innebär det att de kommer att bli mycket snäva. För misshandel t. ex. skulle – om man utgår från nuvarande straffmätningspraxis – straffmaximum få bestämmas till högst två månaders fängelse. Inom denna latitud ligger nämligen ca 90 procent av straffen för misshandel som inte bedöms som ringa.

Straffskalor med inriktning på normalfall skulle sannolikt vara ägnade att underlätta straffmätningen. Detta gäller särskilt om man som vi samtidigt inför regler för straffmätningen (se 33 kap. BrB). Sådana skulle då få utfor-

mas så att de gav möjlighet till att såväl över- som underskrida vad som är stadgat för brottet. I det enskilda fallet skulle domstolen i lagen få en utgångspunkt för sitt resonemang och sedan kunna använda straffmätningsreglerna för att hamna på den rätta nivån. Systemet skulle i de flesta fallen bli enkelt att tillämpa. Möjligheterna för parter och överinstanser att få inblick i straffmätningen skulle öka. Ett system med straffskalor inriktade på normalfall är emellertid förenat med vissa olägenheter.

Ett problem är att med denna typ av straffskalor skulle betydande svårigheter uppkomma vid fastställande av vad som är normalfall av de olika brotten. Med vår grundläggande inställning att lagstiftaren genom straffskalorna graderar de olika brottens relativa förkastlighet bör det nämligen här vara fråga om ett värdemässigt normalfall. Men även om det skulle vara möjligt att beskriva någon sorts värdemässigt normalfall, vilket i princip – när det gäller den typ av straffskalor som vi f. n. använder – bör ligga i mitten, är det ju inget som säger att detta överensstämmer med det statistiska normalfallet. Detta torde snarare vara undantag än regel. För att komma förbi denna svårighet kunde man i och för sig tänka sig att i stället lägga den snäva skalan vid det statistiska normalfallet. Detta innebär emellertid att man i viss mån avstår från att låta straffskalorna ge uttryck för en värdering av graden av förkastlighet hos brotten. Vidare innebär straffskalor med inriktning på normalfall att man riskerar att låsa straffmätningen för brotten på en nivå som vid en senare tidpunkt överensstämmer dåligt med de värderingar som då råder. Vid sådana straffskalor skulle den gradvisa mildringen i straffmätningen för t. ex. stöld som ägt rum de senaste decennierna inte ha kunnat ske. Och sannolikt skulle snäva straffskalor även medföra en risk för en höjning av straffnivån. Det ligger nämligen närmare till hands för lagstiftaren att allmänt se strängt på olika typer av brott än för domstolen som vid rättegången har det konkreta brottet och dessutom gärningsmannen framför sig.

Ett annat problem är att, om man väljer att ha snäva straffskalor, det ofta blir anledning att utdöma straff utanför skalan. Visserligen ger straffmätningsregler ett stöd. Men eftersom relevanta faktorer kan variera mycket mellan olika brottstyper kan det bli mycket komplicerat att i lagtext klargöra när och hur man skall gå utanför skalan. Och även om man lyckas klargöra detta på ett godtagbart sätt blir det sannolikt nödvändigt att uppställa sekundära straffskalor eller i vart fall sekundära maxima, eftersom försvårande omständigheter vid ett mindre allvarligt brott inte rimligen skall kunna föranleda straff upp till allmänna straffmaximum.

Vid gradindelning av brotten förbättras läget något, men det skall observeras att om man konstruerar snäva straffskalor kommer det att finnas mellanrum mellan maximum för en lägre grad av ett brott och minimum för en högre grad. Detta kan bli svårhanterligt eftersom det blir besvärligt att skilja mellan omständigheter som bör föranleda att man överskrider maximum för den lägre graden och omständigheter som bör föranleda placering i den högre graden.

Enligt vår uppfattning är nackdelarna med ett system med straffskalor inriktade på normalfall av sådan art att det inte finns skäl att välja ett sådant system.

12.2.3 Straffskalor med inriktning på huvuddelen av fall

Försöker man inrikta straffskalorna på huvuddelen av de fall som ryms inom de olika straffstadgandena innebär det att straffskalorna blir tämligen vida. Inom straffskalorna kan hänsyn tas till försvårande och förmildrande omständigheter av olika slag och i önskad utsträckning. Man kan vidare ge möjlighet att, i den mån man önskar, gå utanför skalan genom att ha regler om straffskärpande och/eller strafflindrande omständigheter.

Det är denna typ av straffskalor man använder i svensk lagstiftning och det är sannolikt den som är mest accepterad i andra länder. Svenska domstolar är vana vid straffskalor som är konstruerade på detta sätt. Och eftersom de andra modellerna för konstruktion av straffskalor enligt vår uppfattning är sämre anser vi att man även i fortsättningen bör ha straffskalor som omfattar huvuddelen av de fall som ryms inom straffstadgandena.

För de brott som är gradindelade förstärks förtjänsterna hos denna metod. Den ger nämligen möjlighet att för lägre svårhetsgrad av de olika brotten – där flertalet brott hör hemma – bestämma relativt snäva straffskalor. Försvårande och förmildrande omständigheter som berör gärningens straffvärde kan i första hand beaktas vid fördelning på svårhetsgrader.

Att vi således föreslår att ingen ändring i förhållande till nuläget skall göras när det gäller den grundläggande principen för konstruktion av straffskalor innebär inte att det är uteslutet att genomföra mer eller mindre omfattande ändringar av straffskalorna för de olika brotten. Tvärtom finns skäl att kritiskt granska straffskalornas omfång även om man slagit fast att de också i framtiden skall konstrueras så att de omfattar huvuddelen av de gärningar som ryms inom de olika straffstadgandena. Våra förslag innebär också en hel del förändringar i förhållande till nuvarande lagstiftning.

12.3 Överlappande straffskalor vid gradindelade brott

Gradindelning av brotten förekommer i betydande omfattning både i BrB och inom specialstraffrätten. Det förekommer både att de olika graderna av brotten ges särskilda brottsbeteckningar och upptas i skilda straffstadganden (t. ex. snatteri i nuvarande 8 kap. 2 § BrB, stöld i 8 kap. 1 § BrB och grov stöld i 8 kap. 4 § BrB) och att de har en gemensam brottsbeteckning och upptas i ett enda straffstadgande (t. ex. häleri, ringa häleri och grovt häleri i nuvarande 9 kap. 6 § BrB). Även kombinationer förekommer (t. ex. misshandel och ringa misshandel i nuvarande 3 kap. 5 § BrB och grov misshandel i nuvarande 3 kap. 6 § BrB).

Det är inte vår uppgift att överväga utformningen av systemet med gradindelning av brotten. Att genomföra en förändring av detta system skulle vara mycket arbetskrävande och medföra en översyn också av rekvisiten för brotten. Ett sådant arbete ligger helt utanför den ram våra direktiv ger. Vi utgår därför i från att systemet med gradindelning i huvudsak står fast. Vid några brott har vi dock funnit anledning att föreslå vissa förändringar av gradindelningen. Exempel härpå är hemfridsbrott (4 kap. 6 § BrB) och förolämpning

(6 kap. 3 § BrB) vid vilka brott vi föreslår att den särskilda straffskalan för grovt brott skall utgå.

En fråga av stort intresse är hur straffskalorna för de olika graderna av ett visst brott skall förhålla sig till varandra. Teoretiskt finns tre olika möjligheter. Det ena alternativet är att det finns ett mellanrum mellan maximum för lägre grad och minimum för högre grad. Det andra alternativet är att skalorna för olika grader av ett brott ligger kant i kant. Det tredje alternativet slutligen innebär att skalorna lappar över varandra.

Den första möjligheten kan knappast bli aktuell. Skälen härför är samma som de som i avsnitt 12.2.2 anfördes mot straffskalor med inriktning på normalfall av brotten. Valet står alltså mellan straffskalor kant i kant och överlappande straffskalor.

Den nuvarande ordningen innebär ofta betydande överlappning av straffskalorna för olika svårhetsgrader av ett brott. I flera fall är överlappningen f. n. så stor som två års fängelse. Detta gäller grova brott såsom (med nuvarande paragrafnumrering) människorov (4 kap. 1 § BrB), rån – grovt rån (8 kap. 5–6 §§ BrB), mordbrand – grov mordbrand (13 kap. 1–2 §§ BrB) och mened – grov mened (15 kap. 1 § BrB). Gemensamt för dessa brott är att de har mycket höga maximistraff för den högre graden men också höga minimistraff för denna grad. Men även när det gäller brott med lägre maxima och minima för den högre graden är överlappningen ofta betydande. Här kan nämnas stöld – grov stöld (8 kap. 1 och 4 §§ BrB) och de övriga centrala förmögenhetsbrotten bedrägeri (9 kap. 1 och 3 §§ BrB) och förskingring (10 kap. 1 och 3 §§ BrB). Överlappningen är i dessa fall ett och ett halvt år (från fängelse sex månader till fängelse två år) och innebär att tre fjärdedelar av straffskalan för normalgraden ligger inom skalan för det grova brottet.

Om gradindelning sker på grundval av samtliga omständigheter som förekommer vid en viss typ av brott och straffmätning vid brottet skall ske under hänsynstagande till precis samma och inga andra omständigheter är det teoretiskt fel att ha överlappande skalor. Omvänt är behovet av överlappning betydande, om själva brottets straffvärde är avgörande för placering i svårhetsgrad medan man vid straffmätningen skall föra utpräglade individualpreventiva resonemang och ta hänsyn till brottslingens sociala bakgrund eller göra en bedömning av erforderlig behandlingstid, vad som behövs för individuell avskräckning och samhällets behov av brottslingens oskadliggörande.

Enligt vår uppfattning bör ingen dömas till fängelse därför att det påstås att han har ett behov av behandling. Vidare bör inte samhällets påstådda behov av oskadliggörande få inverka på tillämpningen av fängelsestraffet. Och inte heller i övrigt bör de olika straffrättsliga ingripandenas påstådda effekter – varken allmänpreventiva eller individualpreventiva – ges betydelse vid *straffmätningen* i det enskilda fallet. I stället bör argument som i vid mening kan sägas utgå från vad som är rättvist vara avgörande.

När det gäller att uttrycka brottens straffvärde har vi tidigare uttalat att brottens straffskalor skall återspegla detta straffvärde. Detta innebär att straffskalorna skall tilldelas brotten med hänsyn till det straff som i vart fall huvuddelen av de olika gärningar som ryms inom straffstadgandet bör föranleda. Vi har i avsnitt 11.2.5 uttalat att proportionalitet bör råda mellan brott och straffskala och att man, då man skall bestämma straffskalor för de olika

brotten, får använda sig av någon form av rättviseresonemang. Härigenom kommer rättviseargument att bli avgörande även då brotten skall tilldelas *straffskalor.*

Att rättviseargument blir grundläggande både för placering av brottet i svårhetsgrad och för straffmätningen i det konkreta fallet talar ytligt sett för att straffskalorna vid gradindelade brott bör sättas kant i kant. Härvid måste dock även följande beaktas. Straffskalan för ett brott skall rymma huvuddelen av de fall som ryms inom straffstadgandet, se avsnitt 12.2.3. Detta gäller givetvis även de olika graderna av ett gradindelat brott. Ett brotts konkreta straffvärde fastställs enligt vårt förslag, se 33 kap. 2 § BrB, med hänsyn till såväl brottets svårhet som gärningsmannens skuld. I 33 kap. finns uppräkningar av omständigheter som i det konkreta fallet ökar eller minskar brottets straffvärde. Omständigheter som minskar straffvärdet ger också möjlighet att gå under vad som är stadgat för brottet. Detta innebär att man vid bestämmande av minimum för den högsta graden av ett gradindelat brott inte behöver sträva efter att utrymme skall finnas för att beakta alla omständigheter som minskar straffvärdet. Omständigheter som ökar straffvärdet ger däremot inte i något fall möjlighet att gå över stadgat maximum. Detta medför att maximum för ett brott, t. ex. normalgraden av stöld, måste bestämmas så att utrymme finns för hänsynstagande till alla omständigheter som ökar straffvärdet. Flera av de exemplifieringar som ges, se 33 kap. 3 § BrB, på sådana omständigheter medför att, vad gäller gradindelade brott, gärningen är att hänföra till en högre grad. Vissa omständigheter, t. ex. att gärningsmannen avsett att brottet skulle få betydligt allvarligare följder (s .k. subjektivt överskott) eller att gärningsmannen förmått annan att medverka till brottet genom missbruk av dennes ungdom (33 kap. 3 § 1 och 5 BrB), är dock inte sådana att högre grad blir tillämplig. Här bortses från att subjektivt överskott ibland kan föranleda ansvar för försök till brott enligt högre grad. Det nu sagda innebär att det konkreta straffvärdet för t. ex. en stöld av normalgraden någon gång kan bli så högt att det blir högre än minimistraffet för grov stöld. Detta medför att straffskalorna måste göras överlappande på så sätt att straffskalan för den lägre graden går in i den för den högre. Det utrymme som sålunda ges kan alltså användas i fall då brottet till sin art inte är grovt men det i det särskilda fallet på grund av försvårande omständigheter finns skäl att gå över minimum för den högre graden.

Våra förslag innebär således att systemet med överlappande straffskalor vid gradindelade brott behålls. Vi anser emellertid att överlappningen bör minska. Anledningen härtill är följande. För det första är de skäl man kan finna för överlappning inte av den styrkan att de kan tala för annat än en liten överlappning. Det rör sig om omständigheter som måste ges betydligt mindre vikt än dem som konstituerar graden av brott. Med dagens straffskalor och straffmätning för grov stöld kan man fråga sig hur den stölden ser ut som inte är grov men som skall föranleda fyra gånger så långt straff som de allra flesta grova stölder. För det andra används den överlappande skalan i praktiken inte. En minskad överlappning skulle alltså medföra att de enskilda brottens straffskalor bättre skulle ange det straffvärde som brotten i praktiken tillmäts. Enligt ett av Gunnar Grönvall framtaget material avseende s. k. rena fall (dvs. fall där domen avsett endast *ett* brott av aktuellt slag och det inte varit fråga om försök, förberedelse eller stämpling eller om annan

medverkan än gärningsmannaskap; för en fullständig redogörelse se Ds Ju 1980:9 s. 21) från åren 1971–1979, användes den överlappande delen i följande antal fall:

misshandel	3 fall av 2 133	(i alla dessa fall blev straffet fängelse ett år, dvs. minimum för grov misshandel)
stöld	24 fall av 460	(i 20 av dessa blev straffet fängelse sex månader, dvs. minimum för grov stöld)
rån	1 fall av 84	(i detta fall blev straffet fängelse fyra år, dvs. minimum för grovt rån)
bedrägeri	1 fall av 33	(i detta fall blev straffet fängelse sex månader, dvs. minimum för grovt bedrägeri)
häleri	0 fall av 940	

Sammanfattningsvis anser vi således att man bör behålla systemet med överlappande straffskalor men att överlappningen bör minska betydligt i omfattning jämfört med vad som nu gäller. Detta innebär i en del fall betydande sänkningar av maximistraffen för lägre grader av gradindelade brott. Ett exempel är normalgraden av stöld (9 kap. 1 § BrB) där maximistraffet sänks från två års fängelse till fängelse i sex månader. I sak innebär, som framgått ovan, detta emellertid inte på långt när en motsvarande sänkning av straffvärdet för stöld. F. n. döms för *en* stöld i genomsnitt till fängelse i mellan två och tre månader. Och mycket sällan närmar man sig det nuvarande minimistraffet för grov stöld, fängelse i sex månader. Vårt förslag innebär visserligen att straffen för stöld genomgående skall sänkas. Men även om vårt förslag inneburit ett oförändrat straffvärde för stöld skulle vår inställning till överlappningsproblematiken leda till en kraftig sänkning av maximistraffet för stöld. För att våra föreslagna straffskalor skall kunna jämföras med dem som gäller f. n. går det – på grund av den minskade överlappningen – inte att titta enbart på straffskalorna för de lägre graderna av de gradindelade brotten. I stället måste jämförelsen avse straffskalans totala omfång för alla graderna av resp. brott.

12.4 Allmänna fängelseminimum

Före BrB:s införande år 1965 fanns två tidsbestämda frihetsstraff, fängelse och straffarbete. Om fängelse gällde att det inte fick ådömas på kortare tid än en månad. För straffarbete var minimitiden två månader. När dessa båda straffarter i BrB slogs samman till ett enhetligt tidsbestämt frihetsstraff, fängelse, sattes minimitiden till en månad.

Diskussionen om de korta frihetsstraffen har pågått av och till under hela 1900-talet. Olika uppfattningar och synpunkter har gjort sig gällande. Så förordade t. ex. professorn Johan C.W. Thyrén i Principerna för en strafflagreform (Lund 1910) att allmänna straffminimum sattes högt och till minst tre månader. Diskussionen om minimitiden fick ny fart genom BRÅ-rapporten Nytt straffsystem. I denna föreslogs att minimitiden skulle sänkas. Den ned-

re gränsen borde sättas vid vad som av administrativa skäl är möjligt att verkställa, dvs. ungefär en vecka.

I vårt första delbetänkande, (SOU 1980:1) 14 dagars fängelse, tog vi upp frågan om allmänna fängelseminimum. Vi föreslog där att minimitiden skulle sänkas till 14 dagar. Vi anförde ett flertal skäl för att en sänkning från den då gällande minimitiden på en månad borde genomföras. Bl. a. uttalade vi att en sådan sänkning inte behövde försvaga frihetsstraffets allmänpreventiva funktioner och att den rådande uppfattningen att frihetsstraffen utgör samhällets yttersta reaktion mot brott enligt vår uppfattning inte torde urholkas genom att straffminimum sänktes.

Vårt förslag godtogs av riksdagen (prop. 1980/81:44, JuU 1980/81:32) och minimitiden för fängelsestraffet sänktes fr. o. m. den 1 juli 1981 till 14 dagar.

Frågan om minimitiden för fängelse bröts således ut ur vårt övriga utredningsuppdrag. Detta skedde i enlighet med direktiven. När vi föreslog att allmänna fängelseminimum skulle sänkas till 14 dagar hade vi inte tagit ställning till någon av de andra delar av uppdraget som kan inverka på frågan om allmänna fängelseminimum, t. ex. bötesstraffets användningsområde och frågan om minimitiden för villkorlig frigivning. Vi var emellertid medvetna om att frågan om minimitiden för fängelsestraffet kunde komma i ett annat läge under vårt fortsatta arbete. Vi gjorde därför följande uttalande (SOU 1980:1 s. 42 f).

> Utformningen av reglerna om villkorlig frigivning kan få betydelse för minimitiden för fängelsestraffet. Om institutet villkorlig frigivning helt avskaffas innebär det inga problem för minimitiden vare sig den bibehålls oförändrad, eller, såsom vi nu föreslagit, sänks till 14 dagar. Om däremot villkorlig frigivning behålls men till sitt innehåll förändras så att minimitiden för erhållande av sådan helt avskaffas, eventuellt kombinerat med en obligatorisk halvtidsfrigivning, får detta vissa konsekvenser. Villkorlig frigivning från ett 14-dagarsstraff skulle då ske efter tio respektive sju dagar. Detta skulle innebära faktiska verkställighetstider under eller på gränsen till vad som enligt vad tidigare sagts kan godtas. Om minimitiden för att erhålla villkorlig frigivning skulle sänkas till en månad med en obligatorisk halvtidsfrigivning skulle det medföra att verkställighetstiden för ett enmånadsstraff skulle sammanfalla med det föreslagna allmänna straffminimum. Eller uttryckt på annat sätt. Med ett oförändrat straffminimum av en månad och ett avskaffande av minimitiden för villkorlig frigivning uppnås i princip samma resultat som det ett till 14 dagar sänkt straffminimum ger. Den faktiska verkställighetstiden blir vid halvtidsfrigivning endast 15 dagar (vid två tredjedelsfrigivning 20 dagar).
>
> Vi har redan nu velat redovisa detta förhållande mellan minimitiden för fängelsestraffet och frågan om villkorlig frigivning. En ändring av minimitiden för fängelsestraffet bör kunna träda i kraft redan den 1 januari 1981. Återstående delar av utredningsuppdraget torde få lösas i ett sammanhang. Detta medför bl. a. att ett slutligt ställningstagande till frågan om villkorlig frigivning kan ske först efter ett omfattande utredningsarbete. En sänkning av minimitiden är emellertid lagtekniskt enkel att genomföra. Den kommer inte heller att medföra några problem i det praktiska rättslivet. Reformen är enligt vår mening angelägen och har sådana fördelar att den bör genomföras omgående. Den medför ej heller några komplikationer vid slutligt ställningstagande till den villkorliga frigivningen.

Som framgått på flera ställen tidigare vill vi genomföra en försiktig sänkning av nivån på straffen. Detta är en viktig anledning till att vi föreslår en utvid-

gad användning av bötesstraffet. För att uppnå denna ökade användning av böter föreslår vi att möjligheterna att döma till höga bötesstraff skall öka. Våra förslag i denna del innebär att det maximala antalet dagsböter för ett brott höjs från 120 till 200. Och för flera brott föreslår vi en höjning från 180 till 300. Vidare föreslår vi att böter, ofta med ett förhöjt minimum, införs i straffskalorna som nytt minimistraff för flera brott. Det kan i detta sammanhang också pekas på att vi, bl. a. för att åstadkomma en vettigare relation mellan dagsböter och penningböter, föreslår bl. a. en höjning av lägsta dagsbot från f. n. tio kr. till 20 kr. (se avsnitt 8).

En utvidgad användning av bötesstraffet inkräktar naturligtvis på användningen av övriga påföljder. Vår tanke är att höga böter skall ersätta andra påföljder vid ett ganska stort antal brott som f. n. straffmätningsmässigt hamnar på nivån fängelse en månad och kortare tid. Som exempel kan nämnas att vi föreslår att böter skall införas i straffskalorna för normalgraderna av misshandel (3 kap. 4 § BrB), stöld (9 kap. 1 § BrB), bedrägeri (10 kap. 1 § BrB) och förskingring (12 kap. 1 § BrB) samt i straffskalan för rattfylleri även där omständigheterna inte är mildrande (4 § 1 mom. trafikbrottslagen). Vi är medvetna om att en mycket stor andel av de fall som straffmätningsmässigt hamnar på den lägsta fängelsenivån f. n. föranleder villkorlig dom, ofta förenad med böter. Men vår avsikt är också att i vissa fall åstadkomma en övergång från fängelse till höga böter. Härigenom kommer utrymmet för de allra kortaste fängelsestraffen, dvs. de som är på kortare tid än en månad, att minska betydligt. Detta talar för att höja minimitiden för fängelse.

Ett annat skäl som talar i denna riktning har att göra med relationen mellan de olika straffrättsliga påföljderna. Frågan på vilken nivå allmänna fängelseminimum bör ligga kan nämligen inte ses isolerad för sig. Det är nödvändigt att sätta in fängelsestraffet på dess plats i straffsystemet och jämföra det med övriga påföljder. Enligt vår uppfattning är fängelse den strängaste påföljden. Detta synsätt har vi låtit slå igenom i förslaget. I motsats till f. n. uttalar vi i lagtexten att fängelse vid val av påföljd är att anse som svårare än villkorlig dom och skyddstillsyn (34 kap. 2 § BrB). Och liksom i dag finns i vårt förslag en regel om att fängelse är att anse som svårare straff än böter (1 kap. 5 § BrB). När det gäller förhållandet mellan fängelse å ena sidan och villkorlig dom och skyddstillsyn å andra sidan torde i detta sammanhang knappast uppstå några relationsproblem. Vi behåller ju i vårt förslag, med någon skärpning, tillämpningsområdet för kombinationen skyddstillsyn och fängelse. Denna påföljdskombination skall alltså användas som ersättning i vissa fall för betydligt längre fängelsestraff. Vid en jämförelse mellan fängelse och böter kan det emellertid uppstå problem. Vid mycket höga bötesstraff kan det nämligen sättas i fråga om inte ett mycket kort fängelsestraff för den enskilde kan framstå som ett lindrigare straff.

När möjlighet införs att utdöma så höga bötesstraff som vårt förslag innebär finns det således skäl att diskutera om ett fängelsestraff på 14 dagar allmänt sett framstår som svårare än ett mycket högt bötesstraff. Vid maximum för *ett* brott, 200 dagsböter, uppgår bötessumman enligt vårt förslag till minst 4 500 kr. För en normalinkomsttagare (en person som tjänar 100 000 kr. per år, är gift med någon som har 50 000 kr. i årsinkomst samt har två barn att försörja) som har en dagsbot på ca 35 kr., blir det fråga om böter på

7 500 kr. Och för en höginkomsttagare med 200 000 kr. i årsinkomst och utan försörjningsbörda, vilket ger en dagsbot på 110 kr., uppgår bötessumman till 22 500 kr. Rör det sig om flerbrottslighet blir motsvarande belopp 6 500 kr., 11 000 kr. resp. 33 000 kr. Enligt vår bedömning torde det finnas en klar risk att så höga bötesstraff kommer att framstå som strängare än fängelse i 14 dagar. Detta är ytterligare ett skäl som talar för att höja minimitiden för fängelse.

Sammanfattningsvis anser vi att övervägande skäl talar för att allmänna fängelseminimum bör höjas till en månad. Detta innebär i praktiken, med hänsyn till att vi föreslår att villkorlig frigivning skall ske även från fängelsestraff på en månad och att villkorlig frigivning skall vara obligatorisk när två tredjedelar av straffet avtjänats (se avsnitt 7.3), att den kortaste tiden i anstalt kommer att bli 20 dagar, dvs. en ökning med sex dagar.

En följd av höjningen av allmänna fängelseminimum till en månad blir att även minimitiden för fängelse i kombination med skyddstillsyn enligt 34 kap. 12 § BrB i förslaget höjs till en månad. Vår avsikt är att även här höga böter skall kunna ersätta fängelsestraff på kortare tid än en månad.

Lägsta förvandlingsstraff för böter är fängelse i 14 dagar. Denna gräns har vi inte funnit skäl att ändra.

12.5 Allmänna maximum för fängelse på viss tid

Som nämnts i föregående avsnitt fanns enligt strafflagen två tidsbestämda frihetsstraff, fängelse och straffarbete. Maximum för fängelse var två år medan tidsbestämt straffarbete kunde utdömas upp till tio år. Då de båda straffarterna i BrB slogs samman till det tidsbestämda frihetsstraffet fängelse bestämdes maximum till vad som tidigare gällt för straffarbete.

Det maximala tidsbestämda fängelsestraffet är alltså tio år. Vid brottskonkurrens, dvs. då den tilltalade skall dömas för mer än ett brott, kan maximistraffet f. n. uppgå till högst tolv år. I vissa situationer kan fängelsestraffets längd enligt nuvarande 26 kap. 3 § BrB utökas med ytterligare fyra år. Ett maximalt tidsbestämt fängelsestraff är således f. n. 16 år.

Alla de nordiska länderna har generella maxima för de tidsbestämda frihetsstraffen. Dessa är i Danmark och Island 16 år (i vissa fall vid brottskonkurrens 20 år), i Finland 12 år (i vissa fall av brottskonkurrens 15 år) och i Norge 15 år (vid brottskonkurrens 20 år). Alla länderna, med undantag av Norge, har dessutom fängelse på livstid för en del synnerligen allvarliga brott. I Norge blev livstidsstraffet upphävt år 1981 och ersatt med fängelse i 21 år för de brott som tidigare hade livstids fängelse i straffskalorna.

Fängelsestraff på tio år eller där omkring utdöms i Sverige ytterst sällan. I praktiken torde ett så långt straff för ett enstaka brott komma ifråga endast för mord. Som gemensamt straff för flera synnerligen grova narkotikabrott kan det också bli fråga om strafflängder på upp emot tio år. Också i de övriga nordiska länderna iakttas stor återhållsamhet när det gäller att döma ut mycket långa straff.

Det allmänna maximistraffet skall sättas så högt att även de grövsta fallen av gärningar för vilka inte livstidsstraff är stadgat ryms under detta tak. Hur högt man behöver gå är naturligtvis en värderingsfråga. Enligt vår inställ-

ning bör bruket av fängelsestraff begränsas. I detta ligger både att antalet utdömda fängelsestraff bör minska och att de som döms ut genomsnittligt sett bör göras kortare. Detta kan tala för en sänkning av allmänna maximistraffet. Å andra sidan sätter omgivande länders straffsystem vissa gränser. Vi bör undvika att hamna i en situation där vi i Sverige har klart lägre maximistraff än våra grannländer för svåra brott med internationell anknytning, såsom smuggling av tung narkotika i stor skala och olika s. k. terroristbrott. Detta talar för att inte genomföra någon sänkning av allmänna fängelsemaximum.

Bestämmandet av ett allmänt fängelsemaximum påverkas även av våra förslag till ändringar i systemet med villkorlig frigivning. Det är nämligen uppenbart att de regler som gäller för villkorlig frigivning också har betydelse för frågan på vilken nivå ett allmänt maximum för tidsbestämt fängelsestraff bör ligga. Om vi valt ett system med obligatorisk halvtidsfrigivning över hela fältet hade starka skäl talat för en höjning av det nuvarande maximistraffet på fängelse i tio år. Resultatet hade nämligen annars blivit en strafflindring för en del av dem som döms för de allvarligaste vålds- och narkotikabrotten. Vårt förslag innebär emellertid att alla dömda skall friges villkorligt först när de avtjänat två tredjedelar av straffet. För dem som döms för nyssnämnda mycket allvarliga brott blir det alltså ingen förändring när det gäller frigivningstidpunkten. Och även om vi föreslår en allmänt sett något sänkt nivå på straffen, eftersträvar vi ingen sänkning av straffen för dem som gjort sig skyldiga till allvarliga vålds- och narkotikabrott.

Det nu anförda talar med styrka för att låta allmänna maximum för tidsbestämt fängelsestraff ligga kvar på tio år. Vi föreslår därför ingen ändring på denna punkt. Vi kan i detta sammanhang peka på att vi föreslår att den förhöjning av maximistraffet som kan ske vid flerfaldig allvarlig brottslighet skall öka från två till fyra år (se 29 kap. 2 § BrB). En viss skärpning kan således härigenom ske vid de grövsta brotten. Återfallsregleringen i nuvarande 26 kap. 3 § BrB föreslår vi dock skall slopas.

12.6 Livstidsstraffet

Fängelsestraff på livstid stadgas f. n., förutom för vissa av krigsartiklarna i nuvarande 22 kap. BrB, för 13 olika brott. Dessa är (med nuvarande paragrafnumrering) mord (3 kap. 1 § BrB), människorov (4 kap. 1 § BrB), grov mordbrand (13 kap. 2 § BrB), grov allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § BrB), grovt sabotage (13 kap. 5 § BrB), grov kapning av luftfartyg och grovt luftfartssabotage (13 kap. 5 a § BrB), uppror (18 kap. 1 § BrB), högförräderi (19 kap. 1 § BrB), trolöshet vid förhandling med främmande makt (19 kap. 3 § BrB), egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (19 kap. 4 § BrB), grovt spionerі (19 kap. 6 § BrB) och folkmord (1 § lagen (1964:169) om straff för folkmord).

De som döms till fängelse på livstid blir enligt fast praxis benådade. Straffet omvandlas till ett tidsbestämt fängelsestraff på vanligtvis mellan 14 och 16 år. Från detta sker villkorlig frigivning enligt vanliga regler.

Livstids fängelsestraff förekommer i praktiken mycket sällan. Under åren 1965–1984 nyintogs i kriminalvårdsanstalt sammanlagt 36 livstidsfångar.

Detta antal kan jämföras med totala antalet nyintagna i fängelse som exempelvis år 1984 var 14 647 personer. De allra flesta av de livstidsdömda har dömts för mord. Det har emellertid även förekommit att livstidsstraff utdömts för grovt spionerі.

Flera skäl kan anföras mot livstidsstraffet. Man kan säga att utsättande av sådant straff i en straffskala innebär ett tomt hot eftersom alla vet att den dömde blir benådad och släpps ut efter i regel sju eller åtta år i anstalt. Vidare är straffet till sin natur tidsobestämt och dess reella längd bestäms inte av domstol utan av regeringen. Tidsobestämdheten gör att det strider mot grundläggande straffrättsliga principer om rättvisa och förutsebarhet. Härigenom framstår det som inhumant. En linje i den senaste tidens reformarbete på påföljdssystemets område har också varit att utmönstra de tidsobestämda straffen. Så har på relativt kort tid påföljderna ungdomsfängelse och internering avskaffats liksom anstalsbehandlingen vid skyddstillsyn. Det nu sagda talar för att livstidsstraffet borde avskaffas. Men det finns motargument. Det föreligger risk för att ett avskaffande av livstidsstraffet kan leda till krav på betydligt högre maximum för tidsbestämt fängelsestraff. Ett näraliggande exempel är Norge. I samband med avskaffandet av livstidsstraffet ansåg man sig böra höja maximistraffet till fängelse i 21 år vilket är högst i Norden. Ett annat motargument är att livstidsstraffet har ett inte obetydligt symbolvärde. Enligt vårt sätt att se på straffsystemet uttrycks genom straffskalorna samhällets värderingar av förkastligheten hos olika icke önskvärda gärningar. Det kan då vara en fördel att ha kvar livstidsstraffet för de allra svåraste brotten för att på ett tydligt sätt visa avståndstagandet från dessa. Viktigt är också att framhålla att behovet av livstidsstraffet kan vara större vid krigstillstånd eller ockupation. Om en sådan situation skulle uppstå är det vår uppfattning att straffsystemet måste ha ett straff som är strängare än tio års fängelse. Slutligen kan det vara en fördel när det gäller grovt spionerі och andra grova brott mot rikets säkerhet att regeringen i de allvarligaste fallen kan göra en bedömning av när tidpunkten för frigivning är lämplig med hänsyn till våra säkerhetsintressen.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att övervägande skäl talar för att livstidsstraffet bör behållas. Frågan om vid vilka brott livstidsstraff bör finnas i straffskalan diskuterar vi utförligt vid övervägandena beträffande de olika aktuella brotten. Vi vill emellertid redan här uttala att tillämpningen av livstidsstraffet bör vara synnerligen restriktiv. I statistiken kan spåras en viss uppåtgående trend de senaste åren när det gäller utdömande av livstidsstraff. Vi vill därför understryka att livstids fängelse är ett straff som bör utdömas endast i extrema undantagsfall. Denna inställning till livstidsstraffet talar för att minska det antal brott för vilka livstids fängelse kan dömas ut. Vi har också i detta syfte gjort en mycket kritisk granskning av de brott som f. n. kan föranleda fängelse på livstid. Vi har emellertid funnit att det inte, med de brottsbeskrivningar som gäller, är möjligt att slopa livstidsstraffet vid något brott.

Det bör i detta sammanhang pekas på att våra förslag till ändringar av reglerna för villkorlig frigivning, som innebär bl. a. att alla som avtjänar fängelsestraff på viss tid skall friges villkorligt när de avtjänat två tredjedelar av straffet, får betydelse även för dem som dömts till livstids fängelse. Om nuvarande praxis beträffande beviljande av nåd för dessa behålls kommer

det att innebära kraftigt förlängda anstaltstider. Detta är något som strider mot inriktningen av våra förslag i övrigt och vi anser att det bör ske en anpassning av nådepraxis till de föreslagna reglerna för villkorlig frigivning.

12.7 Allmänt om straffskalornas maximi- och minimigränser vid de enskilda brotten

Vi har ovan slagit fast vilka allmänna maximi- och minimigränser som bör gälla för fängelsestraffet. När det gäller de enskilda brotten skulle man rent teoretiskt kunna nöja sig med dessa gränser och de allmänna maximi- och minimigränserna för bötesstraffet (se härom avsnitt 12.8). Som vi diskuterat i avsnitt 6 är det emellertid vår uppfattning att strafflagstiftningen har bl. a. en symbolfunktion. Den talar inte bara om vilka gärningar som är förkastliga utan graderar även förkastligheten hos dem. Det torde inte finnas något lämpligare sätt att gradera olika gärningars förkastlighet än genom att använda ett system med differentierade straffskalor. Vi föreslår alltså – som också framgått av avsnitt 12.2 – att dagens system med särskilda maximistraff och ibland även minimistraff i straffskalorna för de enskilda brotten behålls.

En fråga som är av intresse att diskutera är vilket omfång straffskalorna bör ha. I och för sig skulle man ju kunna tänka sig både snävare och vidare straffskalor än f. n. även om man förordar ett system där straffskalorna skall omfatta huvuddelen av de fall som ryms inom straffstadgandet. Gör man straffskalorna snäva innebär det emellertid att domstolens möjligheter att inom straffskalan ta hänsyn till de speciella omständigheterna i det enskilda fallet minskar. Gör man dem å andra sidan vida medför detta en risk för att domstolen styrs i alltför liten utsträckning och att praxis blir ojämn. Detta talar för någon form av "lagomprincip" i kombination med gradindelning i de fall en brottsart kan inrymma gärningar med stor skillnad i straffvärde. Exempel på en sådan brottsart är misshandelsbrott vars straffskalor sträcker sig från böter till fängelse i tio år.

Resonemanget ovan, dvs. att straffskalorna varken skall vara för vida eller för snäva, måste naturligtvis kompletteras för att få ett innehåll. Tydligt är att karaktären på den typ av argument som används i straffmätningsfrågan inverkar på frågan hur stort omfång straffskalorna skall ha. I ett system där individualpreventiva synpunkter har avgörande betydelse för straffmätningen blir behovet av vida straffskalor stort. För varje gärningsman skall ju då utmätas ett straff med en längd som är lämplig för hans behandling, individuella avskräckning eller oskadliggörande. Och ett renodlat allmänpreventivt resonemang kan leda till straffskalor som har ett mindre omfång men som ligger på en hög nivå.

Vår uppfattning är att utgångspunkten vid straffmätningen skall vara det konkreta brottets straffvärde (se 33 kap. BrB i förslaget). Domstolen skall alltså utmäta ett straff med utgångspunkt i det begångna brottets svårhet. Detta innebär att det proportionalitetsresonemang som förs vid bestämmande av brottets abstrakta straffvärde skall föras ned på det konkreta brottet. Vid straffmätningen skall dock härutöver hänsyn tas till sådana omständigheter som har att göra med gärningsmannens person. Straffskalorna för

brotten kan med vårt resonemang både vara mindre omfångsrika än med ett utpräglat individualpreventivt resonemang och sannolikt ligga på en lägre nivå än de skulle gjort om allmänpreventiva resonemang skulle fått vara avgörande.

Vi har i avsnitt 12.2 tagit ställning för principen att straffskalorna bör vara inriktade på huvuddelen av de fall som ryms inom resp. straffstadgande. Frågan är då om de fall som inte ryms inom skalan skall vara endast sådana som förtjänar ett svårare straff än straffmaximum eller endast sådana som ger möjlighet till ett underskridande i särskilt lindriga fall. En tredje möjlighet är naturligtvis att låta straffskalan vara "öppen" både vid den övre och den undre gränsen.

Straffmätningen hos domstolarna bestäms idag i stor utsträckning av de minimistraff som gäller för brotten. Till belysning av detta kan, när det gäller brott utan särskilt minimistraff, nämnas att av 16 420 utdömda fängelsestraff år 1984 var 6 554 på högst en månad och sammanlagt 9 618 på högst två månader. Detta utgör ca 60 procent av de utdömda fängelsestraffen. När det gäller brott med förhöjda fängelseminima är dragningen till minimistraffet ännu kraftigare. Som framgår av Grönvalls undersökning rörande straffmätning (Ds Ju 1980:9) dömdes för grov misshandel under åren 1965–1970 i 63 procent och under åren 1971–1979 i 72 procent av fallen till minimistraffet fängelse i ett år. Förhållandena är likartade för många andra brott med särskilda förhöjda minimistraff. För grov stöld t. ex. ligger motsvarande siffra mellan 60 och 70 procent. Ett undantag utgörs dock av grovt narkotikabrott. Våra förslag syftar inte till att på något mer påtagligt sätt ändra på nu nämnd praxis. Med en fortsatt relativt kraftig koncentration på eller nära minimistraffen är det uppenbart att behov i vissa enskilda fall kan föreligga av att gå under minimistraffet. Detta torde vara fallet också om minimistraffen över lag sänks i enlighet med vårt förslag. Vi vill i detta sammanhang peka på att vårt förslag till straffmätningsregler i 33 kap. innebär en viss utvidgning av möjligheterna att underskrida minimistraffen.

När det sedan gäller maximistraffen torde det, med de straffskalor och den straffmätningspraxis vi f. n. har, inte finnas något behov av att överskrida dessa. Visserligen finns en regel i nuvarande 26 kap. 3 § BrB (som vi föreslår avskaffad) om förhöjt straffmaximum i vissa fall vid återfall i särskilt grova brott, men denna regel torde mycket sällan – om ens någon gång – ha tillämpats. Vårt förslag innebär, som framgår av avsnitt 12.7.1, när det gäller maximistraffen för de enskilda brotten att dessa i princip behålls på nuvarande nivå. Inte heller med våra straffskalor torde det därför finnas något behov av att överskrida maximistraffen. Vi förordar därför ett system som innebär att maximistraffen för de enskilda brotten aldrig får överskridas. Detta innebär å andra sidan att straffmaximum för de enskilda brotten bör sättas så att ett lämpligt straff kan utdömas för alla tänkbara gärningar som kan rymmas under brottsstadgandet. Det nu sagda gäller naturligtvis då fråga är om *ett* brott. Vid brottskonkurrens bör det emellertid, liksom f. n., finnas möjlighet att döma ut strängare straff än maximistraffet för ett av brotten. Här kan hänvisas till 29 kap. 2 § BrB i förslaget och avsnitt 7.2.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att vi föreslår ett system som erbjuder möjlighet att i vissa fall gå under minimistraffet medan maximistraffet

bör sättas så att alla de gärningar som ryms inom straffstadgandet också ryms under straffskalans maximum.

12.7.1 Maximistraffen

Straff som ligger i närheten av maximistraffen utdöms – med undantag för mord och grovt narkotikabrott – i stort sett aldrig. Datauppgifter framtagna av Grönvall avseende tidsperioden 1971–1979 visar att de högsta utdömda straffen för "rena" fall av vissa centrala brott under denna period avsevärt understeg de för brotten gällande maximistraffen. Grönvalls resultat var följande.

brott	lagrum i BrB enl. nuv. paragraf-numrering	maximalt fängelse-straff enligt straffskalan	högsta utdömda fängelsestraff
misshandel	3:5	2 år	1 år
grov misshandel	3:6	10 år	2 år
stöld	8:1	2 år	1 år
grov stöld	8:4	6 år	2 år
rån	8:5	6 år	4 år
grovt rån	8:6	10 år	7 år
bedrägeri	9:1	2 år	6 månader
grovt bedrägeri	9:3	6 år	1 år
mened	15:1	4 år	} 1 år
grov mened	15:1	8 år	
våld mot tjänsteman	17:1	4 år	8 månader

Även om dessa siffror måste tas med stor försiktighet på grund av materialets begränsade omfattning kan man konstatera att det finns en betydande mängd luft i straffskalorna. Frågan är om detta är lämpligt eller om en sänkning av maximistraffen för de olika brotten kan ske mer allmänt.

Vi anser, som framgått av avsnitt 6, att det straffhot som ligger i kriminaliseringen har en allmänpreventiv betydelse. Men den allmänpreventiva effekten beror i mindre utsträckning på den straffskala som gäller. Andra faktorer har en större betydelse än straffhotets nivå. Vi har i avsnitt 6.4 kommit fram till att nivån på straffen kan sänkas något utan att det uppstår en risk för ökad brottslighet. Därmed skulle också maximistraffen för de enskilda brotten allmänt sett kunna sänkas. Mot detta talar emellertid i viss utsträckning vad vid tidigare anfört om att den övre gränsen för straffskalorna bör vara absolut och alltså inte få överskridas. Straffskalan skall ju ge uttryck för brottets straffvärde och således innehålla ett straff som täcker även sådana extrema fall som förskingring av egendom i miljardklassen, försäljning av tonvis med heroin och en månadslång oavbruten plågsam tortyr och gradvis stympning med ett överlevande offer. Detta talar med styrka för att det måste finnas gott om luft i straffskalorna. Vid gradindelade brott gäller detta emellertid endast den högsta svårhetsgraden. Som vi utvecklat i avsnitt 12.3 bör straffskalorna för lägre grader av gradindelade brott inte innehålla någon luft. Här bör maximistraffen i stället anknyta till minimistraffet för den strängare graden och endast i liten utsträckning överstiga detta minimum.

Vi anser således att de nu gällande maximistraffen, med undantag för maximistraffen för lägre grader av gradindelade brott, i princip bör ligga kvar på nuvarande nivå. Vårt förslag innebär dock, trots vår nu angivna inställning, att det övervägande antalet maximistraff även för brott som inte utgör lägre grader av en brottsart har sänkts. Således föreslår vi t. ex. att maximistraffen för de grova centrala förmögenhetsbrotten sänks från sex till fem år. Denna sänkning är emellertid en följd av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Omräknat i faktiska anstaltstider innebär våra sänkningar av dessa maximistraff ingen minskning. Fängelse i sex år med halvtidsfrigivning innebär tre år i anstalt medan fem års fängelse med tvåtredjedelsfrigivning innebär en anstaltstid på tre år och fyra månader.

12.7.2 Minimistraffen

I allmänhet gäller som minimistraff allmänna fängelse- och bötesminimum. För en hel del brott har emellertid särskilda minimistraff satts ut. Detta gäller f. n., med något undantag, brott med enbart fängelse i straffskalan. Oftast förekommer de särskilda minimistraffen vid gradindelade brott och då i regel för den högsta graden av brottet. Exempel härpå är grov stöld (nuvarande 8 kap. 4 § BrB) och grov misshandel (nuvarande 3 kap. 6 § BrB). Vid särskilt allvarliga brott kan förhöjda minima emellertid förekomma även om brottet inte är gradindelat, såsom vid trolöshet vid förhandling med främmande makt (nuvarande 19 kap. 3 § BrB), och vid den lägsta graden av brottet, såsom vid rån (nuvarande 8 kap. 5 § BrB).

Två argument kan anföras till förmån för särskilda minimistraff. Det ena är att begränsning av straffskalan både uppåt och nedåt ger fastare ramar för straffmätningen och därför kan göra denna mer enhetlig. Det andra är att minimistraffet kan användas för att markera straffvärdet hos brottet.

De nuvarande särskilda minimistraffen har emellertid även nackdelar, framför allt beroende på att de ofta ligger på en hög nivå. De kan då medföra att domstolarna, för att undvika ett som man tycker för högt straff, nedrubricerar brottet till en lägre grad än den där det egentligen enligt straffbestämmelsen hör hemma.

De förhöjda minimistraffen får konsekvenser för straffmätningen. Som nämnts under 12.7 bestäms straffen i stor utsträckning vid eller mycket nära de särskilda minimistraffen. En förklaring härtill är att de flesta brotten av en viss typ har i stort sett samma straffvärde. Det är då naturligt att i dessa, som man skulle kunna betrakta som i detta sammanhang "normala fall", välja att döma ut minimistraffet. Först när brottet mera markant skiljer sig från det "normala" anser sig domstolarna ha skäl att gå utöver det stadgade minimistraffet.

Att så många straff utsätts vid minimigränsen väcker misstanken att om minimum vore lägre skulle åtskilliga straff sättas under nuvarande minimum, helt oberoende av om någon egentlig omvärdering av gärningarnas straffvärde skulle ske. Det är vår uppfattning att de nu gällande särskilda minimistraffen i vissa fall fungerar som spärrar mot att döma ut det straff som svarar mot gärningens straffvärde enligt nuvarande uppfattning.

Sammanfattningsvis anser vi att beträffande minimistraffen inriktningen vid straffskaleöversynen bör vara dels att särskilda minimistraff skall använ-

das sparsamt, dels att de minimistraff som måste finnas kvar mer allmänt kan sänkas. I de fall minimistraffen ligger kvar på nuvarande nivå mätt i anstaltstid blir det fråga om en höjning av brottets straffvärde. Vi är medvetna om att en allmän sänkning av de särskilda minimistraffen kan leda till en något ökad differentiering av straffmätningen i närheten av minimistraffet. Detta ser vi emellertid inte som någon nackdel.

12.8 Bötesstraffets tillämpningsområde

Böter är en påföljd med flera fördelar i förhållande till andra straffrättsliga påföljder. Ett bötesstraff innebär ett påtagligt och mätbart obehag genom ingrepp i den dömdes ekonomi. Ingreppet kan avpassas efter brottets svårhet och den dömdes betalningsförmåga. Ett högt bötesstraff torde av såväl de dömda som av folk i allmänhet upplevas som en kännbar påföljd. Tillgängliga uppgifter om betalningsfrekvensen (främst SOU 1975:55 s. 87–90) pekar på att böter betalas i mycket stor utsträckning. Bötesstraffets brottsavhållande effekter skall inte underskattas. Och även om det är förenat med en del kostnader att driva in böterna är påföljden billig från samhällets synpunkt; böterna tillfaller ju staten. Till bötesstraffets kriminalpolitiska fördelar bör också räknas att böterna – till skillnad från fängelsestraffet – inte, utöver det åsyftade ekonomiska ingreppet, är förenat med några direkta skadeverkningar för den dömde. Det nu sagda talar (jämför avsnitt 11.2.3) för en utvidgning av bötesstraffets användningsområde. Riksdagen har också, bl. a. vid behandling av betänkandet JuU 1980/81:4 om vissa kriminalpolitiska frågor, i betydande utsträckning ställt sig bakom tanken på en utvidgad tillämpning av bötesstraffet.

Vi har i avsnitt 8 föreslagit en del förändringar av bötesstraffet. Här kan främst hänvisas till förslagen angående dagsböternas antal, avsnitt 8.4. Våra förslag innebär att böter blir en klart mer kännbar påföljd än f. n. Detta medför att böter kan användas vid betydligt fler brott än idag och således att bötesstraffet kan ges ett vidgat tillämpningsområde.

Vi har således den grundläggande synen att böter är en kännbar och effektiv men också en relativt sett human brottspåföljd som bör kunna komma till användning i betydligt större utsträckning än i dag.

Redan med de nuvarande straffskalorna föreligger formella förutsättningar att döma till böter vid åtskilliga brott som tas upp i BrB. Undantag gäller främst för grova brott, dvs. brott som tillmäts högt straffvärde. I fråga om sådana brott som har indelats i olika svårhetsgrader (ringa-normalt-grovt brott) gäller oftast att den normala och grova varianten utesluter bötesstraff. Så är fallet med t. ex. de centrala förmögenhetsbrotten. Bland andra frekventa brottsbalksbrott vilkas straffskala inte upptar böter för normalgraden kan – med nuvarande paragrafnumreringar – nämnas misshandel (3 kap. 5 § BrB), vållande till annans död (3 kap. 7 § BrB), tillgrepp av fortskaffningsmedel (8 kap. 7 § BrB) och häleri (9 kap. 6 § BrB).

Inom specialstraffrätten tas böter som regel upp i straffskalan för brotten. Vid vissa brott, som uttryckligen rubriceras som grova, utesluts dock böter. Detta gäller t. ex. grovt narkotikabrott (3 § narkotikastrafflagen), grov vårdslöshet i trafik (1 § trafikbrottslagen) ,grov varusmuggling (3 § lagen om

straff för varusmuggling) och grov olovlig jakt (28 § jaktlagen). Straffskalorna för skattebedrägeri (2–4 §§ skattebrottslagen) är f. n. samma som för bedrägeri när det gäller normalgraden och grovt brott. I fråga om rattfylleri (4 § 1 mom. trafikbrottslagen) gäller att straffskalan är fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna är mildrande, böter, dock lägst 25 dagsböter.

Mot bakgrund av att vi föreslår skärpningar av bötesstraffet har det varit en naturlig fråga vid straffskaleöversynen att undersöka i vilken utsträckning förutsättningar finns att föra in böter i straffskalan för brott där f. n. denna påföljd är utesluten. Våra förslag innebär att böter, ofta med ett förhöjt minimum, införs i straffskalan för ett flertal brott där f. n. allmänna fängelseminimum utgör minimistraffet. Exempel härpå är normalgraden av misshandel (3 kap. 4 § BrB), normalgraderna av de centrala förmögenhetsbrotten stöld (9 kap. 1 § BrB), bedrägeri (10 kap. 1 § BrB) och förskingring (12 kap. 1 § BrB), grov vårdslöshet i trafik (1 § trafikbrottslagen) och rattfylleri där omständigheterna inte är mildrande (4 § 1 mom. trafikbrottslagen).

För vissa brott – t. ex. rattfylleri och misshandel – utdöms nu, i de fall fängelse väljs, en eller ett par månaders fängelse som normalstraff. För andra brott – t. ex. stöld, bedrägeri och förskingring – ådöms förstagångsbrottslingarna normalt villkorlig dom eller skyddstillsyn och först vid upprepad brottslighet döms till fängelse. Vid den första typen av brott kan bötesstraffet i viss utsträckning förväntas ersätta fängelse. När det gäller den andra typen av brott får ett införande av böter i straffskalan inte samma effekt på antalet utdömda fängelsestraff. Böterna kommer att ersätta främst villkorlig dom men i någon mån också skyddstillsyn. I detta sammanhang kan pekas på att upp emot 70 procent av de villkorliga domarna redan i dag förenas med böter. Någon märkbar minskning av antalet fängelsestraff för denna andra typ av brott leder således vårt förslag till utformning av straffskalorna sannolikt inte till. Vi vill här särskilt peka på att den som har dömts till böter för t. ex. stöld och därefter fortsätter med att begå denna typ av förmögenhetsbrott ganska snart kommer i den situationen att böter framstår som ett för lindrigt straff.

Skärpningen av bötesstraffet har också medfört att det framstått som angeläget att undersöka i vad mån det är befogat att slopa fängelse i straffskalorna för vissa mindre allvarliga brott. En genomgång av brottskatalogen visar nämligen att straffsatsen böter eller fängelse används i mycket stor utsträckning även i sådana fall där det är fråga om lindriga brott. För brott som klassificeras som ringa brott används ofta straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. I praxis behandlas dock många av dessa brott som rena bötesbrott. Som exempel kan nämnas snatteri (nuvarande 8 kap. 2 § BrB). År 1984 dömdes 14 personer till fängelse för detta brott medan 9 216 ålades böter. Förhållandet mellan ådömda påföljder är ungefär detsamma vid bl. a. egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § BrB), bedrägligt beteende (9 kap. 2 § BrB) och undandräkt (10 kap. 2 § BrB).

Vi har vid straffskaleöversynen kommit fram till att förutsättningar föreligger att utmönstra fängelse ur straffskalan för en hel del brott. Vårt förslag innebär därför att kategorin rena bötesbrott ökar i antal. Med hänsyn till att redan nu annan påföljd än böter används i så liten omfattning vid ringa brott som har böter eller fängelse i högst sex månader i straffskalan, torde dessa ändringar få endast en mindre praktisk betydelse.

En övergång till enbart böter för de nu aktuella ringa brotten – särskilt förmögenhetsbrotten – får dock i vissa avseenden konsekvenser som särskilt får beaktas. En är den i avsnitt 8.7 behandlade problematiken med seriebrottslighet.

En annan är att enligt nuvarande ordning vissa tvångsmedel knyts till gällande straffsatser. Rätten för envar att gripa den som ertappas med att ha begått brott begränsas enligt 24 kap. 7 § RB till sådana brott varå fängelse kan följa. Motsvarande gäller bl. a. för husrannsakan (28 kap. 1 § RB) och kroppsvisitation (28 kap. 11 § RB). Straffprocessuella konsekvenser av våra förslag behandlas i avsnitt 17.2 till vilket här hänvisas.

För att villkorlig dom eller skyddstillsyn skall kunna ådömas förutsätts enligt gällande lag att på brottet kan följa fängelse. Om fängelse utmönstras ur straffskalan för vissa mindre brott kommer därför, även enligt vårt förslag (se 34 kap. 1 § BrB), inga andra alternativ än böter och överlämnande till vård att finnas för påföljdsvalet. Detta inger dock inga betänkligheter. Redan i dag förhåller det sig på det viset att villkorlig dom och skyddstillsyn används som ett alternativ till fängelse och inte som ett alternativ till böter, även om den teoretiska möjligheten finns.

Fängelse är f. n. och också enligt vårt förslag ett strängare straff än böter. Skyddstillsyn och villkorlig dom har i praxis betraktats som mera ingripande påföljder än böter. Om böterna skall få en starkare position i påföljdssystemet kan dess relation till övriga påföljder övervägas. Frågan har berörts i avsnitt 12.4 och berörs vidare i avsnitt 15.4. Sammanfattningsvis kan sägas att vi är av den åsikten att ett fängelsestraff alltid, oavsett längden, är ett kraftigare markerande av samhällets ogillande och en större belastning för den dömde än ett bötesstraff. Vi har alltså ansett att den nuvarande regleringen skall behållas och att således fängelse alltid skall vara en svårare påföljd än böter.

12.9 Typstraffskalor

F. n. finns i BrB och specialstraffrätten ca 25 olika straffskalor. De sträcker sig från enbart penningsböter (t. ex. vid förargelseväckande beteende enligt nuvarande 16 kap. 16 § BrB) till fängelse i tio år eller på livstid (t. ex. mord 3 kap. 1 § BrB). Häremellan finns en stor mängd kombinationer av böter och fängelsestraff av olika längd samt fängelsestraff med olika maxima och ibland även minima. Härtill kommer att det vid de gradindelade brotten finns en rad olika kombinationer av straffskalor.

Innan vi går in på att pröva vilka straffskalor som de olika brotten bör ges finns skäl att närmare diskutera frågan rörande vilket antal straffskalor som bör användas och hur de bör se ut.

Som vi slagit fast i avsnitt 12.1 finns inte skäl att frångå det system vi nu har med straffskalor i vilka böter eller fängelse av viss längd används för att ge uttryck för det straffvärde som brotten har. Enligt vår uppfattning skall alltså lagstiftaren genom straffskalor i form av böter eller fängelsestraff av viss längd ge uttryck för hur de olika brotten värderas.

När man skall göra denna värdering av brotten är det mycket som talar för att bedömningarna blir ganska grova. Dels finns det ju ingen given mått-

stock efter vilken man kan säga att ett visst brottsligt beteende förtjänar ett visst straff, dels ryms inom varje straffstadgande gärningar av olika svårhetsgrad. Att bedömningarna blir grova talar för att endast ett mindre antal straffskalor borde förekomma. Härigenom skulle också lagstiftarens värdering av de olika brottens svårhetsgrad komma att framgå klarare än den gör f. n. Detta talar för ett system med ett mindre antal typstraffskalor.

Vid vår genomgång av de olika brotten har vi funnit att någon minskning av antalet straffskalor inte är möjlig att genomföra. I stället innebär vårt förslag en viss ökning. Till största delen hänger detta samman med det sätt på vilket de olika gärningsbeskrivningarna är utformade. Straffstadgandenas avgränsning är ju något som vi inte kunnat ändra på. Men ökningen beror också på vår strävan att minska överlappningen mellan straffskalorna för gradindelade brott. Vidare har vi haft ett behov av att kunna uttrycka de skillnader i straffvärde som finns mellan närbesläktade eller konkurrerande brott.

En övergång till typstraffskalor kan som vi ser det inte ske utan en genomgripande genomgång av de olika straffstadgandenas, dvs. gärningsbeskrivningarnas, utformning. En sådan genomgång är inte motiverad enbart av en önskan att minska antalet straffskalor. Olägenheterna för de rättstillämpande organen av ett större antal straffskalor kan dessutom knappast sägas vara särskilt stora. Vi bedömer det därför inte som någon nackdel av betydelse att vi med vårt förslag ökar antalet straffskalor något.

I direktiven tas frågan upp rörande efter vilka principer straffskalor bör vara utformade i framtida lagstiftning. Enligt direktiven gäller frågan inte minst inom specialstraffrätten. Enligt vår uppfattning är det svårt att ge några mer detaljerade anvisningar i denna fråga. Vi vill emellertid uttala följande.

Utgångspunkten då straffskala skall väljas för ett brott är naturligtvis att den skall spegla brottets straffvärde. Enligt vår uppfattning bör man i större utsträckning än f. n. kunna låta straffskalorna innehålla endast böter. Det nuvarande bruket att i mycket stor utsträckning föra in fängelse i straffskalorna för även lindriga brott kan inte vara riktigt. Detta gäller särskilt som vi föreslår flera ändringar som syftar till att göra bötesstraffet mer effektivt. Vår inställning är alltså att man bör vara mer restriktiv med att föra in fängelse i straffskalorna. Som maximistraff bör för de lindrigaste av fängelsebrotten väljas fängelse i tre månader. I övrigt bör som maximistraff väljas fängelse i sex månader eller i ett, två, tre, fyra, fem, sex eller tio år. Minimistraffet bör så långt som möjligt vara böter utan något särskilt minimum och särskilda fängelseminima bör införas endast då starka skäl talar för det.

12.10 Brott som inte omfattas av straffvärdeöversynen

I enlighet med direktiven har vi, som framgått av avsnitt 11.2.1, begränsat straffskaleöversynen till att avse de straffbestämmelser som i praktiken leder till de flesta frihetsstraffen. Detta innebär att vi, även om vi gått igenom hela BrB och ett stort antal brott inom specialstraffrätten, har måst lämna huvud-

delen av nu gällande straffstadganden utanför genomgången. Av flera skäl är detta inte tillfredsställande.

För det första kommer vår inställning till straffvärderelationer mellan olika brott, t. ex. den förordade uppvärderingen av våldsbrotten och nedvärderingen av förmögenhetsbrott som inte kränker den enskildes integritet, att endast delvis slå igenom.

För det andra kommer den av oss föreslagna sänkningen av nivån på straffen att gälla bara delar av straffsystemet.

För det tredje medför vårt förslag när det gäller villkorlig frigivning – om inga följdändringar görs – en automatisk straffskärpning för alla brott som nu leder till obligatorisk halvtidsfrigivning och vid vilka fängelsestraff på mer än tre månader döms ut.

För det fjärde kommer olika principer att gälla inom straffsystemet för överlappningen mellan straffskalorna vid gradindelade brott.

För det femte kommer problem att uppstå på grund av de av oss föreslagna nödvändiga följdändringarna (se avsnitt 17). Enligt vårt förslag kommer t. ex. de straffskalegränser som begränsar användningen av de processuella tvångsmedlen att anpassas till de föreslagna nya straffskalorna för brotten. Detta innebär att tillämpningsområdet för t. ex. häktning (24 kap. 1 § RB) vidgas vid de brott som vår straffskaleöversyn inte omfattar.

De nu redovisade konsekvenserna kan inte godtas. Detta innebär att generella ändringar måste vidtas i alla nu gällande straffskalor. Ändringarna bör i vart fall ske på i princip samma sätt som vi föreslår för sexualbrottens del, se avsnitt 14.1.5. Detta innebär att straffmaxima i de flesta fallen och att alla straffminima bör sänkas med ca en fjärdedel och att straffskalornas överlappning vid gradindelade brott bör minskas. För klarhetens skull har vi gjort en tabell över de ändringar som bör vidtas. Överlappningsproblematiken har av naturliga skäl inte kunnat beaktas i tabellen. Önskemålet att inte ha alltför vida straffskalor och möjligheten att gradindela brott, som täcker förfaranden med stor spridning när det gäller straffvärdet, har inte heller kunnat beaktas.

Gällande straffskala	*Ny straffskala*
fängelse, lägst ett och högst tio år	fängelse, lägst nio månader och högst tio år
fängelse, lägst sex månader och högst sex år	fängelse, lägst tre månader och högst fem år
fängelse i högst sex år	fängelse i högst fem år
fängelse, lägst sex månader och högst fyra år	fängelse, lägst tre månader och högst tre år
fängelse i högst två år	fängelse i högst ett år och sex månader
fängelse i högst ett år	fängelse i högst nio månader
böter eller fängelse i högst två år	böter eller fängelse i högst ett år och sex månader

böter eller fängelse i högst ett år	böter eller fängelse i högst nio månader
böter eller fängelse i högst sex månader	böter eller fängelse i högst tre månader

Vi har i detta sammanhang inte utarbetat något förslag till lagregel för en allmän justering av straffskalorna på det sätt tabellen utvisar. Vi anser i stället att det, i samband med att vårt förslag i övrigt genomförs, bör göras en genomgång av de nu gällande straffbestämmelserna. Denna bör i övergångsskedet i stort sett kunna göras efter schablon. En mer detaljerad genomgång kan sedan göras successivt.

13 Vilka brott bör finnas i brottsbalken?

13.1 Bakgrund

13.1.1 Allmänt

BrB är det centrala lagverket på straffrättens område. BrB innehåller – förutom bestämmelser om ca 270 olika brott – grundläggande regler vilkas räckvidd sträcker sig även utanför balken. Här behöver endast pekas på de allmänna bestämmelserna om brott och brottspåföljder i 1 kap., bestämmelserna om försök, medverkan m. m. och om nödvärn i nuvarande 23 resp. 24 kap. och bestämmelserna i tredje avdelningen om påföljderna.

Även om BrB således är av central betydelse på straffrättens område måste konstateras att en mycket stor mängd straffbestämmelser ligger utanför balken och alltså hör hemma i specialstraffrätten. En betydande del av specialstraffrätten utgörs naturligtvis av smärre förseelser som endast kan medföra böter. Som exempel kan nämnas den stora mängden bötesbrott inom trafiklagstiftningen. Inom specialstraffrätten finner man emellertid även betydligt svårare brott. Drygt 150 olika i lageditionen intagna specialstraffrättsliga brott har fängelse i straffskalan. Bland de grövsta av dessa brott finns grovt narkotikabrott och grovt skattebedrägeri.

När dåvarande justitieministern Herman Kling presenterade BrB framhöll han att balken "ger uttryck för vår tids samhällssyn och vår tids syn på de straffrättsliga problemen och innebär att tendenser och värderingar som framträtt vid tidigare lagstiftning har fått ett samlat uttryck". När han sedan uttalade att BrB innefattade "det samlade resultatet av de gångna årens reformarbete på det centrala straffrättsliga området" underlät han att peka på de brottskategorier som låg utanför balken (se SvJT 1963 s. 1). Detta är lätt att förstå. Specialstraffrätten var då mindre omfångsrik än idag. Och de olika specialstraffrättsliga brottens straffvärde var betydligt lägre. Som exempel kan nämnas att falskdeklaration vid den tidpunkten hade straffarbete i två år som maximistraff. Och för narkotikabrott, som då inte förekom på långt när i samma utsträckning som idag, stadgades fängelse som straff, dvs. maximalt två år. Efter antagandet av BrB har specialstraffrätten expanderat betydligt. Detta gäller både antalet straffbestämmelser och specialstraffrättens andel av utdömda fängelsestraff. Det senare hänger samman främst med uppvärderingen av skatte- och narkotikabrott och den ökning av narkotikabrottsligheten som ägt rum sedan slutet av 1960-talet.

13.1.2 Statistik

När det gäller förhållandet mellan BrB och specialstraffrätten är läget, som framgått ovan, idag ett annat än det var i början av 1960-talet. Till belysning av den nuvarande situationen kan nämnas en del statistiska uppgifter avseende år 1984. När det gäller antalet utdömda fängelsestraff det året föll endast knappt 8 000 på BrB medan ungefär 7 000 avsåg specialstraffrättsliga bestämmelser. Av dessa senare intog naturligtvis trafiknykterhetsbrotten en framträdande plats med över 5 000 fängelsedomar. Motsvarande antal för narkotikastrafflagens del var drygt 900. Övriga specialstraffrättsliga brott hade betydligt lägre siffror. När det gäller längden på de utdömda straffen kan konstateras att sammanlagt 326 av fängelsestraffen år 1984 var på mer än två år. Av dessa föll 146 på specialstraffrättsliga lagrum och då främst narkotikastrafflagen.

Den nu gjorda genomgången visar att en betydande del av straffrättsskipningen numera bygger på stadganden som ligger utanför BrB. Detta gäller både antalet fängelsedomar och de längsta straffen. Mot denna bakgrund är det naturligt att väcka frågan om den indelning i brottsbalksbrott resp. specialstraffrättsliga brott som vi har f. n. är rimlig. Borde inte alla allvarliga brott, dvs. brott som antingen ofta leder till fängelsestraff eller leder till långa straff finnas i BrB?

13.1.3 Tidigare diskussioner

Frågan hur avgränsningen mellan brottsbalksbrott och specialstraffrättsliga brott skall ske är naturligtvis inte ny. I den kriminalpolitiska debatten har av och till uppkommit fråga om ett visst brott eller en viss brottskategori bör inrymmas i BrB. Som exempel härpå kan nämnas skattebrotten där frågan varit aktuell både vid antagandet av skattestrafflagen år 1943 och i samband med förarbetena till den nuvarande skattebrottslagen. (En redogörelse bl. a. för diskussionen rörande skattebrottens placering ges i Ds Ju 1986:2). Frågan har också tagits upp i samband med översynen av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet. I propositionen (prop. 1984/85:32) om riktlinjer för arbetet mot ekonomisk brottslighet uttalas att straffbestämmelserna mot ekonomisk brottslighet bör samordnas och förenklas varvid mer straffvärda förfaranden på längre sikt i möjlig mån bör regleras i en samlad lagstiftning. Och justitieutskottet ansåg i sitt av propositionen föranledda betänkande (JuU 1984/85:28 s. 23) att många av de straffbestämmelser som är aktuella vid ekonomisk brottslighet – och som nu finns, förutom i BrB, spridda i ett stort antal specialstraffrättsliga författningar – gäller brott av sådan svårhetsgrad och av så stor allmän betydelse att de naturligen hör hemma i BrB.

Historiskt sett har de allvarligare gärningarna hört hemma i den centrala strafflagstiftningen (missgärningsbalken i 1734 års lag, 1864 års strafflag) medan till specialstraffrätten förts bötesförseelser av främst ordnings-, taxe- och politikaraktär. Det tycks vara först under början av 1900-talet som specialstraffrätten tillförts brott med fängelse i straffskalan. (Se t. ex. förordningen 1905 om försäljning av brännvin, förordningen 1907 ang. tillverkning av brännvin.) Utvecklingen härefter har inneburit att specialstraffrätten fått ge plats åt såväl allvarliga gärningar som förseelser och någon fast skiljelinje

har inte dragits upp. Efter hand som kriminaliseringen vidgats till nya områden har specialstraffrätten som ovan nämnts kraftigt expanderat. BrB har emellertid i stort sett stått stilla. Frågan är om det, mot bakgrund av bl. a. de statistiska uppgifterna, fortfarande är motiverat att betrakta BrB som den i alla delar centrala strafflagstiftningen.

13.1.4 Övriga nordiska länder

När det gäller de centrala specialstraffrättsliga bestämmelserna om skattebrott, narkotikabrott och trafiknykterhetsbrott är läget i våra nordiska grannländer följande.

I Danmark behandlas skattebrott (skattesvig) och sådana narkotikabrott (euforiserende stoffer) som är särskilt allvarliga i straffeloven (§§ 289 resp. 191). "Vanliga" narkotikabrott behandlas i en särskild "lov om euforiserende stoffer". Trafiknykterhetsbrotten (spirituskørsel och promillekørsel) behandlas i motsvarigheten till vägtrafikkungörelsen (færdselslov).

I Norge behandlas skattebrott i motsvarigheterna till kommunalskattelagen (110 § skattelov for byerne och 118 § skattelov for landet). Liksom i Danmark behandlas "vanliga" narkotikabrott i en särskild lag, "lov om legemidler med videre" och allvarligare narkotikabrott i straffeloven (162 §). Trafikbrotten behandlas i Norge i motsvarigheten till vägtrafikkungörelsen, "lov um motorvogner". I Norge utförs f. n. en total översyn av straffeloven. Enligt vad som inhämtats överväger man därvid att föra in skattebrotten och trafiknykterhetsbrotten i straffeloven.

I Finland behandlas skattebrott (skatteförsnillning) i 38 kap. 11 § strafflagen och narkotikabrott i 44 kap. 4 § strafflagen. Trafiknykterhetsbrotten behandlas i en särskild lag om vägtrafik. Också i Finland pågår förberedelser för en genomgripande förändring av strafflagen. En av målsättningarna är härvid att inarbeta de mest betydande delarna av specialstraffrätten i strafflagen.

13.2 Behovet av en reform

Det har vid tidigare diskussioner ansetts att det från straffvärdesynpunkt skulle vara av betydelse om man kunde samla alla allvarliga brott till den centrala strafflagen. Genom att BrB på detta sätt skulle innehålla alla allvarliga brott skulle termen brottsbalksbrott få ett visst symbolvärde. Och härigenom skulle man, genom att placera ett nytt brott i BrB, kunna markera att samhället ser allvarligt på just det brottet.

Detta skulle förutsätta att allvarliga specialstraffrättsliga brott överfördes till BrB. Samtidigt borde man emellertid också rensa ut mindre allvarliga brott ur BrB och överföra dessa till specialstraffrätten.

De nu anförda synpunkterna – att det skulle vara av betydelse från straffvärdesynpunkt vilka brott som finns i BrB – kan inte frånkännas betydelse. Det är tänkbart att brotten i BrB, just genom sin placering i balken, allmänt sett får en allvarligare prägel än brotten i specialstraffrätten. Det är vidare möjligt att man genom att överföra något brott till BrB skulle kunna medverka till att hos allmänheten skapa en annan och allvarligare syn på detta brott.

Tänkbart är också att detta, som man anfört vid tidigare diskussioner, skulle kunna få betydelse för de rättsvårdande myndigheternas syn på hur angeläget det är att beivra brottet i fråga.

Enligt vår uppfattning är det emellertid ett annat skäl som mer gör sig gällande i denna fråga. Som framgått ovan saknas en enhetlig princip efter vilken straffbestämmelser fördelas mellan BrB och specialstraffrätten. I stor utsträckning har traditionen fått styra vilka lösningar som valts. Och ofta har man inte velat göra ingrepp i BrB:s systematik när fråga varit om en begränsad nykriminalisering eller om en översyn beträffande endast ett visst brott i specialstraffrätten. Detta har gällt även om man haft uppfattningen att brottet med hänsyn till sin svårhetsgrad och till sin allmänna betydelse naturligen hör hemma i den centrala strafflagstiftningen och att man genom att införa brottet i BrB skulle vinna en mer enhetlig och överskådlig straffrättslig reglering med de fördelar från systematisk och lagteknisk synpunkt som detta innebär. Det är det nu nämnda som utgör de viktigaste skälen för en reform.

De skäl som nu anförts talar således för att en reform på detta område genomförs. Det finns emellertid en del motargument.

Betydelsen från straffvärdesynpunkt av att samla alla allvarliga brott i BrB har vi inte ansett oss böra betona särskilt starkt. Skälen härför är flera. Dels kan det ju ändå inte göras gällande att alla mer allvarliga brott kan beredas plats i balken, dels kan det inte göras gällande att alla de brott som finns i balken, och även lämpligen bör finnas där, har särskilt högt straffvärde. Det förstnämnda har att göra med att s. k. blankettstraffbud knappast lämpar sig för att direkt föras över till balken. (Med blankettstraffbud avser man straffbud som egentligen endast innehåller själva straffsatsen och för brottets innehåll hänvisar till andra lagbud. I dessa anges den brottsliga handlingen ofta på ett från tid till annan skiftande sätt utan att blankettstraffbudet därför behöver ändras.) Här kan emellertid pekas på att inget naturligtvis hindrar att ett blankettstraffbud utformas som ett självständigt brott. Så har t. ex. skett när det gäller miljöbrott (nuvarande 13 kap. 8 a § BrB) som år 1981 infördes i BrB. Och det sistnämnda – att BrB även måste innehålla brott med mindre straffvärde – hänger samman med att de lägsta graderna av gradindelade brott inte kan ryckas bort ur sitt sammanhang lika lite som de s. k. sekundära brotten. Exempel på sekundära brott är egenmäktigt förfarande och självtäkt i förhållande till stöld, oredligt förfarande i förhållande till bedrägeri och olovligt förfogande i förhållande till förskingring. Detta talar mot att särskilt betona straffvärdeskälen för en reform.

Om specialstraffrättsliga brott införs i BrB innebär det att balkens allmänna regler blir direkt och fullt ut tillämpliga på brotten. Det gäller t. ex. bestämmelsen i 1 kap. 2 § BrB om de subjektiva rekvisiten, stadgandet i nuvarande 23 kap. 4 § BrB om medverkan till brott och reglerna om förverkande i nuvarande 36 kap. BrB. Detta förhållande kan förorsaka särskilda problem och innebär att de olika specialstraffrättsliga brott som kan vara aktuella att föra in måste granskas noga. Resultatet av den granskning vi utfört har, vill vi redan här säga, gett vid handen att vissa viktiga specialstraffrättsliga brott inte kan föras in i BrB utan ganska ingripande ändringar i lagtexten. Och sådana ändringar får, som nämnts flera gånger tidigare, anses ligga utanför ramarna för vårt utredningsuppdrag.

Som skäl mot en reform kan i övrigt anföras att nuvarande system fungerar bra och att de tillämpande myndigheterna är vana vid det. En ändring skulle också innebära en del praktiska problem – låt vara endast av mindre slag och under en övergångsperiod.

Frågan om man bör genomföra en reform på det nu aktuella området bör inte ses isolerad för sig. Av betydelse är nämligen i detta sammanhang även våra övriga förslag. Dessa innebär, främst när det gäller införandet av särskilda regler för påföljdsval och straffmätning, att BrB kommer att genomgå så stora förändringar att man kan tala om en omstöpning av balken. Ett lämpligare tillfälle att göra de här diskuterade förändringarna i syfte att samla den viktigaste straffrättsliga lagstiftningen till BrB torde inte finnas. Enligt vår uppfattning talar mot bakgrund härav och av vad som tidigare anförts övervägande skäl för att i detta sammanhang föreslå en reform i den diskuterade riktningen.

13.3 Principerna för en reform

13.3.1 Avgränsningen av vårt arbete i denna del

Enligt vår uppfattning talar alltså övervägande skäl för att nu genomföra en reform. Det kan emellertid i detta sammanhang inte bli tal om att föreslå en mer genomgripande förändring. Vi har, med hänsyn till avgränsningen av vårt uppdrag, inriktat våra överväganden på de – när det gäller utdömande av fängelsestraff – mest betydelsefulla specialstraffrättsliga bestämmelserna. Och när det gäller frågan om vilka brott som bör utmönstras ur BrB, har endast de allra minst straffvärda brotten övervägts. Det kan kanske tyckas att vår ambitionsnivå härigenom är alltför låg. Som framgått ovan sätter emellertid våra direktiv en gräns. En genomgripande reform på detta område kräver mycket ingående överväganden och sannolikt en ny konstruktion av en hel del brott. Detta är ett arbete vi inte kunnat ge oss in på. Den låga ambitionsnivån skall alltså inte ses som ett uttryck för tveksamhet när det gäller värdet av att samla alla viktiga straffbestämmelser i BrB.

13.3.2 Förutsättningar för överförande av brott till brottsbalken

För att ett straffstadgande skall överföras till BrB bör i princip följande förutsättningar vara uppfyllda.

1. Brottet skall inte vara så ringa att det kan sägas ha mindre betydelse. Det bör alltså vara fråga om ett brott för vilket det stadgas fängelse och där denna påföljd eller frivårdspåföljd också utdöms som mer eller mindre "normal" påföljd. Detta innebär att brottets straffvärde bör vara relativt högt.

2. Brottet bör passa in i BrB:s systematik. Detta innebär att brottet på ett logiskt sätt måste kunna inpassas i BrB. Vad man särskilt bör tänka på är att dubbelkriminaliseringar inte uppstår. Vidare bör brottet kunna ges en naturlig plats i BrB. Balken är indelad i fyra block – brotten mot person, förmögenhetsbrotten, brotten mot allmänheten och brotten mot staten. Även om gränserna mellan de olika blocken ibland förefaller vara något flytande och konstlade finns det ändå en viss konsekvens i systematiken. Att

bryta sönder den nuvarande systematiken är inte tillrådligt. Däremot bör det inte vara något hinder mot att bilda nya kapitel under de olika blocken i balken.

3. Brotten bör ha relativt hög frekvens. Endast i rena undantagsfall bör brott överföras som i praktiken sällan eller aldrig kommer under domstolarnas prövning. Och om ett sådant brott skall komma i fråga för att föras över måste dess straffvärde vara mycket högt.

4. Brottet måste kunna formuleras med klara, entydiga och självständiga rekvisit och inte bara, såsom vid blankettstraffbud, genom hänvisning till annan lagstiftning. Kravet på självständig brottsbeskrivning gäller i princip alla brott i BrB. Detta hindrar naturligtvis inte att man för att förstå innebörden av ett straffbud kan vara hänvisad till annan författning. När t. ex. beträffande bokföringsbrott i nuvarande 11 kap. 5 § BrB talas om åsidosättande av bokföringsskyldighet behöver man gå till bokföringslagen för att förstå innebörden av denna skyldighet. På motsvarande sätt förutsätter egenmäktighet med barn (nuvarande 7 kap. 3 § BrB) att begreppet vårdnadshavare i föräldrabalkens mening är klart medan bodräkt (nuvarande 8 kap. 3 § BrB) hänvisar till institutet dödsbo i ärvdabalken.

13.3.3 Brott som bör föras över till brottsbalken

Utgångspunkten bör som nämnts alltså vara att överförandet skall begränsas till frekventa brott inom specialstraffrätten vilka tillmäts relativt högt straffvärde och i betydande utsträckning leder till annan påföljd än böter (främst fängelse), passar in i brottsbalkens systematik och kan definieras på ett klart och entydigt sätt.

De brottsområden och brottskategorier som utifrån de nämnda kriterierna i första hand påkallar intresse är narkotikabrotten enligt narkotikastrafflagen (1968:64) inklusive varusmuggling av narkortika enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling samt brotten i skattebrottslagen (1971:69) och i trafikbrottslagen (1951:649). Men också folkmordsbrottet (lagen (1964:169) om straff för folkmord), som visserligen inte förekommit sedan det infördes år 1964 men som är det enda brottet i specialstraffrätten som har livstids fängelse i straffskalan, bör diskuteras.

Narkotikabrotten och *varusmuggling av narkotika* har ett högt straffvärde. Maximistraffet för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika är fängelse tio år. När det gäller dessa brott utnyttjas vid straffmätningen, i motsats till vad som gäller för nära nog alla andra brott, hela straffskalan.

Enligt statistiken för år 1984 utdömdes 82 straff på mer än 48 månader totalt enligt BrB och inte mindre än 43 enligt narkotikastrafflagen. Inget enskilt brott enligt BrB kan mäta sig med grovt narkotikabrott när det gäller antalet långa fängelsestraff. Även påföljdsvalet vid narkotikabrott visar att man ser strängt på denna typ av brott. För grovt narkotikabrott dömdes år 1984 i 207 fall till fängelse men endast i tio fall till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Sammanlagt utdömdes år 1984 fängelsestraff för narkotikabrott i 928 fall.

Mot bakgrund av dessa siffror står det klart att narkotikabrott väl skulle försvara en plats i BrB både med hänsyn till straffvärde och tillämpningsfrekvens.

Också påföljdsbestämningen för grov varusmuggling av narkotika är sträng. År 1984 dömdes sammanlagt 95 personer för grov varusmuggling. Flertalet av dessa fall avsåg smuggling av narkotika. I 84 fall bestämdes påföljden till fängelse och i endast tre fall till skyddstillsyn och i fyra fall till villkorlig dom. Av fängelsestraffen var 17 i intervallet ett t. o. m. två års fängelse, 35 i intervallet mer än två år men högst fyra års fängelse och 23 på mer än fyra års fängelse. Även varusmuggling av narkotika finns det alltså goda skäl att föra in i BrB.

Genom införandet i BrB skulle balkens allmänna bestämmelser bli tillämpliga på narkotikabrotten och på varusmuggling av narkotika. Härom kan följande sägas.

Narkotikabrott (1 § narkotikastrafflagen) och varusmuggling av narkotika (1 § varusmugglingslagen) är uppsåtliga brott. Oaktsamma förfaranden är särskilt straffbelagda. Detta innebär att brottens konstruktion på den subjektiva sidan inte skiljer sig från brotten i BrB. Problemen i detta hänseende uppkommer därför inte.

Medverkansansvaret har särskilt angivits i narkotikastrafflagen. Annan medverkan än gärningsmannaskap är straffbar endast i vissa fall. Enligt varusmugglingslagen gäller reglerna i nuvarande 23 kap. BrB utom när det gäller ringa varusmuggling. I BrB nämns i allmänhet vid de olika brotten inget särskilt om hur medverkansansvaret är konstruerat utan domstolarna får tillämpa den allmänna regeln i nuvarande 23 kap. 4 § BrB. Det finns emellertid undantag, som också påpekas i tredje stycket i nyss nämnda lagrum. Dessa undantag kan framgå genom en uttrycklig bestämmelse vid brottstypen i fråga men också indirekt av brottsbeskrivningen. (Här kan pekas bl. a. på de nuvarande bestämmelserna i 16 kap. 1–2 §§, 17 kap. 12 § och 19 kap. 12 § BrB.) Att i samband med införandet av narkotikabrotten i BrB även överföra de särskilda medverkansbestämmelserna i narkotikastrafflagen skulle alltså inte strida mot BrB:s systematik. Inte heller i övrigt torde detta medföra några problem.

När det gäller förverkande har genom lagstiftning som trätt i kraft den 1 juli 1983 narkotikastrafflagens förverkanderegler anpassats till motsvarande regler i BrB. Detta underlättar ett införande. I varusmugglingslagen finns däremot en del speciella regler rörande förverkande.

Det sagda innebär att narkotikabrotten i narkotikastrafflagen kan överföras till BrB utan några lagtekniska problem. Att överföra varusmuggling av narkotika skulle däremot innebära en del svårigheter. Ett överförande skulle innebära att straffbestämmelserna i varusmugglingslagen blir uppdelade på två olika lagar, med de svårigheter vid tillämpningen detta för med sig. Vidare skulle en hel del speciella förverkandebestämmelser få föras in i BrB. Dessutom skulle krävas att de regler om förundersökning, beslag, husrannsakan m. m. som finns i varusmugglingslagen görs tillämpliga även på de till BrB överförda smugglingsbrotten. Visserligen talar en hel del skäl för att föra in varusmuggling av narkotika – och f. ö. även de andra smugglingsbrotten – i BrB men mot bakgrund av avgränsningen av vårt uppdrag och de svårigheter som skulle möta föreslår vi att varusmuggling av narkotika får ligga kvar i varusmugglingslagen och således t. v. stanna utanför BrB.

Enligt BrB:s systematik kan tyckas att narkotikabrotten närmast hör hemma i blocket "brott mot allmänheten". De rör sig om hantering och spridan-

de av farliga droger, varigenom befolkningen utsätts för fara till liv och hälsa (jämför brottet spridande av gift eller smitta i nuvarande 13 kap. 7 § BrB). En möjlighet är alltså att föra in brotten i nuvarande 13 kap. BrB som handlar om allmänfarliga brott. Skäl talar emellertid också för att se brotten som riktade mot person. Genom överlåtelse av narkotika utsätter man annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom (jämför nuvarande 3 kap. 8 § BrB). Med hänsyn till brottens allmänfarliga karaktär förefaller det dock vara mindre lämpligt att placera dem i 3 kap. BrB som behandlar brott mot liv och hälsa. En ytterligare möjlighet är att skapa ett nytt kapitel, "Om narkotikabrott", vilket i så fall lämpligen hör hemma under brotten mot allmänheten.

Enligt vår uppfattning är det senaste alternativet att föredra. Vi föreslår alltså att det tillskapas ett nytt kapitel under brott mot allmänheten som får rubriken Om narkotikabrott (16 kap. BrB). Till detta kapitel förs straffstadgandena i 1–5 §§ narkotikastrafflagen. Övriga bestämmelser förs till en särskild lag om vad som avses med narkotika, m. m. Se härom avsnitt 17.3.18.

Även *brotten i skattebrottslagen* har ett högt straffvärde. Maximistraffet för grovt skattebedrägeri är f. n. fängelse i sex år. År 1984 dömdes i 332 fall till fängelse för brott mot skattebrottslagen. Av dessa avsåg 300 skattebedrägeri och grovt skattebedrägeri. Som jämförelse kan nämnas att samma år dömdes till fängelse enligt nuvarande 10 kap. BrB (förskingring m. m.) i 84 fall och enligt nuvarande 11 kap. BrB (gäldenärsbrott) i 176 fall. När det gäller längden av fängelsestraffen enligt skattebrottslagen kan nämnas att 156 av dem var på sex månader eller mer. Påföljdsvalet visar att domstolarna ser förhållandevis strängt på skattebrott. År 1984 dömdes i 144 fall av 163 till fängelse för grovt skattebedrägeri. I övriga fall dömdes företrädesvis till villkorlig dom. När det gäller påföljd för skattebrott måste även pekas på den betydelse skattetillägget har som sanktion (se avsnitt 14.2.3). Sannolikt hade påföljdsbestämningen varit ännu strängare om skattetillägg inte hade utgått. Mot bakgrund av det nu sagda står det klart att skattebrotten är brott som med hänsyn både till straffvärde och tillämpningsfrekvens bör införas i BrB.

Ett problem vid överförandet gäller hur man skall förfara med 1 § skattebrottslagen. I denna bestämmelse lämnas en fullständig uppräkning av de lagar på vilka skattebrottslagen är tillämplig. Uppräkningen är fortlöpande föremål för förändringar. Ett sådant stadgande lämpar sig inte särskilt väl i BrB:s lagtext. Detta talar för att denna uppräkning lämnas utanför BrB och att en hänvisning sker i balken. Detta innebär visserligen att man, för att få reda på om ett straffstadgande enligt BrB är tillämpligt, måste gå till en lag utanför balken. Men som ovan nämnts är så förhållandet redan f. n. och någon större olägenhet innebär detta inte. Vi föreslår därför att nuvarande 1 § skattebrottslagen lämnas utanför BrB.

Enligt vårt förslag förs endast straffstadgandena, bestämmelsen i 11 § om vad som avses med myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift, ansvarsfrihetsregeln i 12 §, åtalsbestämmelsen i 13 § och preskriptionsbestämmelsen i 14 § skattebrottslagen över till BrB. Övriga bestämmelser förs till en särskild lag om tillämpningen av brottsbalkens bestämmelser om skattebedrägeri och andra skattebrott. Se härom avsnitt 17.3.17. I detta sammanhang skall endast en mera speciell fråga tas upp. Den gäller förhållandet mellan

den nyssnämnda ansvarsfrihetsregeln i 12 § skattebrottslagen och bestämmelsen om i vilka fall försök är straffbart i 6 § samma lag. Den konstruktion som har valts i skattebrottslagen skiljer sig nämligen i från den i BrB på så sätt att i BrB gäller de särskilda ansvarsfrihetsreglerna i nuvarande 13 kap. 11 §, 14 kap. 11 § och 15 kap. 14 § endast fullbordade brott och ej försök, medan ansvarsfrihetsregeln i skattebrottslagen täcker både fullbordade brott och försök. Till följd härav hänvisas i 6 § skattebrottslagen endast till 23 kap. 1 § BrB och inte, såsom i BrB, till hela 23 kap. BrB. Bestämmelsen om tillbakaträdande från försök i 23 kap. 3 § BrB är således inte tillämplig på skattebrotten. Vi har valt att behålla denna ordning. En följd av detta är bl. a. att ansvarsfrihetsregeln i föreslagna 11 kap. 12 § BrB placerats efter försöksbestämmelsen i 11 kap. 11 § BrB vilket avviker från ordningen i nuvarande 13–15 kap. BrB.

Skattebrotten har nära anknytning till bestämmelserna om bedrägeri och annan oredlighet i BrB vilket bl. a. markeras av att skattebrottslagen i lageditionen placerats omedelbart efter dessa. En integrering i denna del av BrB ligger nära till hands och vi har funnit det lämpligast att placera skattebrotten närmast efter bedrägeribrotten i ett eget kapitel med rubriken Om skattebedrägeri och andra skattebrott (11 kap. BrB).

Trafikbrottslagen omfattar brott med varierande straffvärde från hinder i trafik till kvalificerade fall av grov vårdslöshet i trafik, rattfylleri och smitning från olycksplats.

När det gäller tillämpningen av fängelsestraffet intar trafikbrottslagen en särställning. År 1984 dömdes 5 008 personer till fängelse för trafikbrott vilket skall jämföras med det totala antalet fängelsedomar enligt BrB som det året var 7 734. Av trafikbrotten är det rattfylleribrottet som svarar för den stora andelen fängelsedomar; 4 452 fall. Men även vid de andra trafikbrotten – med undantag av hinder i trafik – tillämpas fängelsestraff i inte så liten utsträckning. Siffrorna år 1984 för grov vårdslöshet i trafik, olovlig körning, rattonykterhet och smitning var 94, 278, 17 resp. 107. Jämfört med de utdömda straffen för narkotikabrott och skattebrott är straffen för trafikbrotten genomsnittligt sett betydligt kortare. Ca 95 procent av straffen är på två månader eller kortare tid. Men genom den stora mängden fängelsestraff enligt trafikbrottslagen råder ingen tvekan om att mycket starka skäl finns för att i detta sammanhang införa även trafikbrotten i BrB.

Det finns emellertid tungt vägande skäl som talar emot att föra in trafikbrotten i BrB. Främst hänför sig dessa till konstruktionen av trafikbrottens subjektiva sida. Trafikbrottslagen innehåller här olösta tolkningsproblem på flera punkter. Om trafikbrottslagen blir en del av BrB blir den allmänna regeln i 1 kap. 2 § första stycket om det subjektiva rekvisitet direkt tillämplig på trafikbrotten. Denna regel innebär att gärningens objektiva sida, dvs. de gärningsmoment och effekter som nämns i brottsstadgandet, skall omfattas av gärningsmannens uppsåt om inte annat sägs. För att beskriva vilken sorts problem det här är fråga om kan trafiknykterhetsbrotten tas som exempel.

När det gäller rattfylleri och rattonykterhet krävs på den subjektiva sidan uppsåt. Detta innebär bl. a. att föraren skall ha haft uppsåt till att ha förtärt den mängd alkohol som medfört den straffbara påverkan eller promillehalten. Däremot ställs inga krav på uppsåt när det gäller påverkansgraden eller promillehalten. Föraren behöver alltså inte förstå eller ha bort förstå att han

var i lagens mening påverkad eller att han hade uppnått straffbar promillegräns. Om 1 kap. 2 § första stycket BrB skulle tillämpas på rattfylleri kan ifrågsättas om inte uppsåtet måste täcka även graden av påverkan. Med hänsyn till regeln i 1 kap. 2 § andra stycket BrB som innebär att bristande insikt på grund av självförvållad berusning inte fritar från ansvar, torde man i de flesta fallen ha anledning att presumera uppsåt. Detta är dock ingen tillfredsställande lösning. Och dessutom finns sannolikt gränsfall där man vid ett införande i BrB, om inte lagtexten ändras, måste frikänna en rattfylleriåtalad som man med dagens lagstiftning dömer. Vad nu sagts innebär att trafiknykterhetsbrotten inte kan föras in i BrB utan ganska omfattande överväganden.

När det gäller medverkan till rattfylleri har domar som avkunnats tolkats så av vissa bedömare att domstolarna skulle ställa olika krav på den subjektiva sidan på förare och på andra medverkande. Man har ansett att den som t. ex. är medhjälpare skall ha haft uppsåt eller möjligen endast varit medvetet oaktsam beträffande att föraren varit straffbart påverkad eller haft straffbar promille. Strahl (Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, Lund 1976 s. 254) har ifrågasatt denna slutsats och hävdat, att det saknas tillräcklig grund att anse att det subjektiva rekvisitet skulle vara annorlunda beträffande andra medverkande än beträffande förare. Detta är emellertid en oklar punkt som vid ett införande i BrB måste klarläggas.

Det nu anförda antyder en del av de problem som måste lösas innan brotten i trafikbrottslagen kan föras in i BrB. Ett överförande skulle emellertid skapa även andra problem. Ett sådant problem gäller förverkanderegleringen. Om brotten förs in i BrB blir reglerna i nuvarande 36 kap. BrB fullt ut tillämpliga. Enligt 36 kap. 2 § BrB kan man förverka "egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna balk". Detta skulle då i princip gälla bilar vilka idag inte kan förverkas såsom hjälpmedel vid brott mot trafikbrottslagen. Frågan om förverkande av bilar vid brott mot trafikbrottslagen har på senare tid varit föremål för diskussion genom en proposition om trafiknykterhetsbrotten (prop. 1984/85:21). I propositionen, som främst tog upp frågan om införande av böter för rattfylleri, föreslogs bl. a. att ett fordon som använts vid brott enligt trafikbrottslagen skulle få förklaras förverkat om det var uppenbart att detta behövdes för att förebygga fortsatt sådan brottslighet och förverkande inte var oskäligt. Propositionen återtogs av regeringen. Enligt vår uppfattning, som vi också gav uttryck för i ett remissvar på en i justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1983:6 Trafiknykterhetsbrotten), är förverkande av bilar vid t. ex. trafiknykterhetsbrott en fråga som kräver mycket noggranna överväganden.

Sammanfattningsvis anser vi att problemen om man skulle föra in trafikbrotten i BrB är så stora att vi inte bör lämna ett förslag härom utan ett noggrant och säkert tidskrävande studium rörande trafikbrottens konstruktion. Sannolikt skulle ett sådant arbete leda fram till ett krav på en reform av brottsbeskrivningarna i trafikbrottslagen. Det är uppenbart att detta ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Vi föreslår därför, trots att mycket starka skäl i övrigt talar för ett överförande, att trafikbrotten t. v. lämnas kvar utanför BrB.

Om straff för *folkmord* stadgas i en särskild lag från år 1964. Lagen är införd i lagboken under 4 kap. BrB och bygger på en konvention om före-

byggande och bestraffning av brottet folkmord som antogs den 9 december 1948 av FN:s generalförsamling och som ratificerats av Sverige.

Med folkmord förstås enligt konventionen att någon, i avsikt att helt eller delvis förinta en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös grupp, dödar medlemmar av gruppen, tillfogar medlemmar av gruppen svår kroppslig eller själslig skada, uppsåtligen påtvingar gruppen levnadsvillkor avsedda att förhindra födelser inom gruppen eller också med våld överför barn från gruppen till en annan grupp. Det utmärkande för folkmord är alltså att brottet ytterst riktar sig mot en folkgrupp och avser att förinta denna fastän det omedelbara objektet för brottet utgörs av individer i gruppen.

Lagen om folkmord innebär en komplettering av straffstadgandena i BrB. De brott som främst kan tänkas bli aktuella är naturligtvis brotten i 3 kap. mot liv och hälsa och i 4 kap. mot frihet.

Folkmordsstadgandets anknytning till BrB talar starkt för att det bör införas i balken. Att så inte blev fallet i samband med brottsbalksreformen motiverades med "den säregna beskaffenheten av brottet folkmord". Visserligen kan sägas att något liknande straffstadgande inte finns i BrB. Men en regel om förhöjt straff i vissa fall är inte främmande för BrB. Och i BrB finns numera brottet hets mot folkgrupp (nuvarande 16 kap. 8 § BrB) som har samma skyddsobjekt som folkmord, låt vara att det är mycket stor skillnad mellan förfarandena och den brottsliga avsikten vid dessa brott.

Folkmord är det enda brott utanför BrB som har livstids fängelse i straffskalan. Även detta förhållande talar för ett införande i BrB.

Vi har tidigare uttalat att de brott som vi föreslår skall införas i BrB bör ha relativt hög frekvens och att det endast i rena undantagsfall bör kunna komma ifråga att införa brott som sällan eller aldrig tillämpas. Bestämmelsen om folkmord har aldrig tillämpats. Detta uppvägs emellertid av det mycket höga straffvärdet. För övrigt kan sägas att det finns flera brott i BrB som mycket sällan eller aldrig tillämpas, men som just har högt straffvärde. Här behöver endast pekas på uppror (nuvarande 18 kap. 1 § BrB), högförräderi (nuvarande 19 kap. 1 § BrB) och krigsartiklarna i nuvarande 22 kap. BrB.

Sammanfattningsvis anser vi att övervägande skäl talar för att överföra folkmord till BrB. Några praktiska svårigheter torde ett överförande inte medföra. Frågan är emellertid vilken placering av brottet i BrB som är mest lämplig. Här kan naturligtvis, som ovan antytts, sägas att brottet har anknytning till hets mot folkgrupp och även till olaga diskriminering (nuvarande 16 kap. 9 § BrB). Men de brott som genom folkmordsstadgandet i vissa fall får förhöjd straffskala finns i 3 och 4 kap. BrB. Av detta skäl anser vi en placering vid 3 och 4 kap. BrB lämpligast. Och eftersom bestämmelsen hänför sig till brott i mer än ett kapitel bör den inte föras in i något nu existerande kapitel utan bör bilda ett eget kapitel efter 4 kap. BrB med rubriken Om folkmord.

Utöver de nu angivna brotten talar starka skäl för att *även vissa andra brott* bör införas i BrB. Således kan goda skäl anföras för att ta in t. ex. vissa brott i lagarna om tillverkning av drycker, m. m. (1977:292) och om handel med drycker (1977:293) i BrB liksom t. ex. olaga vapeninnehav (37 § vapenlagen [1973:1176]), olovlig jakt (28 § lagen (1938:274) om rätt till jakt), illojal konkurrens (3 § lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens), upphovsrättsbrott (53 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till

litterära och konstnärliga verk) och illegal abort (9 § abortlagen [1974:595]). Vi anser emellertid, som också sagts tidigare, att ett så ambitiöst upplagt projekt skulle falla utanför ramen för vårt arbete. Men enligt vår uppfattning bör vid ny lagstiftning eller översyn av gammal lagstiftning på straffrättens område mer ingående övervägande göras rörande placeringen av de olika straffstadgandena. En klar inriktning bör därvid vara att frekventa brott med relativt högt straffvärde och som ofta leder till annan påföljd än böter skall placeras i BrB, i de fall de kan definieras självständigt och passar in i BrB:s systematik.

13.3.4 Brott som bör föras över från brottsbalken till specialstraffrätten

För att ett brott skall föras över från BrB till specialstraffrätten bör krävas dels att brottet har ett mycket lågt straffvärde, dels att det saknar ett nära samband med andra brott i BrB, dels att det finns annan lämplig placering för brottet.

Ett brott som mot bakgrund härav ligger nära till hands är förargelseväckande beteende enligt nuvarande 16 kap. 16 § BrB. Straffet för detta brott är endast penningböter vilket gör det unikt i BrB. Det har inte något särskilt fast samband med de övriga brotten i nuvarande 16 kap. Allt detta talar för att förargelseväckande beteende borde överföras från BrB till specialstraffrätten. Frågan är då om det finns någon lämplig placering för brottet. Nära till hands skulle naturligtvis ligga att placera förargelseväckande beteende i allmänna ordningsstadgan (1956:617). Detta skulle emellertid innebära att ordningsstadgans definition av allmän plats blev tillämplig på förargelseväckande beteende. Denna definition är betydligt snävare än vad som gäller i BrB. Följden av ett överförande av förargelseväckande beteende till allmänna ordningsstadgan skulle bli att straffstadgandets tillämpningsområde inskränktes. Ett sådant förslag kan inte läggas fram utan närmare överväganden beträffande avgränsningen av det straffbara området; något som inte ryms inom vårt utredningsuppdrag. Någon annan lämplig placering har vi inte kunnat hitta. Vi inskränker oss därför när det gäller förargelseväckande beteende till att uttala att brottet på sikt bör överföras från BrB till specialstraffrätten.

Det resonemang som förts beträffande förargelseväckande beteende har giltighet också för otillåtet förfarande med pornografisk bild, nuvarande 16 kap. 11 § BrB. Även detta brott, för vilket vi föreslår att straffskalan skall vara enbart böter, bör således enligt vår mening på sikt överföras från BrB till specialstraffrätten.

Ett annat brott som kunde vara aktuellt att överföra från BrB till specialstraffrätten är tagande av olovlig väg i nuvarande 12 kap. 4 § BrB. Straffet är här endast böter. Men brottet är en del av regleringen av allemansrätten liksom bestämmelsen om åverkan i nuvarande 12 kap. 2 § andra stycket BrB (och liksom även nuvarande 8 kap. 11 § första stycket BrB). Detta gör det mindre lämpligt att flytta över endast stadgandet om tagande av olovlig väg till specialstraffrätten. En tanke vore naturligtvis att föra samman dessa lagbestämmelser i en samlad reglering av allemansrätten. Ett sådant arbete ligger dock självklart utanför vårt uppdrag.

När det gäller överförande av brott från BrB till specialstraffrätten lämnar vi alltså inga konkreta förslag utan inskränker oss till att uttala att ett överförande på sikt bör ske av förargelseväckande beteende och otillåtet förfarande med pornografisk bild.

14 Specialmotivering till 3–25 kap. brottsbalken[1] och till vissa specialstraffrättsliga straffstadganden

En närmare redogörelse för äldre bestämmelser och tidigare uttalanden i lagförarbeten om brottens straffvärde lämnar vi i Ds Ju 1986:2. Sammanställningar av nuvarande och föreslagna straffskalor finns i bilaga 4.

14.1 Brotten mot person

Med brotten mot person avses brotten i 3–8 kap. BrB. 3 kap. (brott mot liv och hälsa) innehåller bestämmelser om orsakande av fysisk skada på person och framkallande av fara för sådan skada. I 4 kap. (brott mot frihet och frid) skyddas individens fysiska frihet i olika hänseenden, men även vissa andra rent personliga intressen såsom att få vara i fred, att inte bli störd och att kunna hålla sitt privatliv okänt för andra. I 5 kap. (folkmord) föreslår vi att bestämmelserna i lagen (1964:169) om straff för folkmord införs. I 6 kap. (ärekränkning) kriminaliseras vissa angrepp på individens anseende och på självkänslan. I 7 kap. (sexualbrott) straffbeläggs en rad kränkningar av individen i sexuellt hänseende, inklusive utnyttjande av barn, samt främjande av prostitution (koppleri). Stadgandena avser att ge uttryck för fördömande av integritetskränkningar på det sexuella området. I 8 kap. (brott mot familj) finns straffstadganden angående t. ex. tvegifte och egenmäktighet med barn.

Skyddsobjektet när det gäller brotten mot person kan i vid bemärkelse sägas vara den enskildes liv, hälsa och frihet eller, med en annan term, den personliga integriteten. Enligt vår mening finns det inget skyddsobjekt som är viktigare än detta. Och det finns endast ett par skyddsobjekt som är jämförbara i betydelse, nämligen rikets säkerhet och folkets självbestämmanderätt. (Jämför här t. ex. uppror i 21 kap. 1 § och högförräderi i 22 kap. 1 §.)

Önskan att skydda människor till liv och hälsa har gett upphov till en omfattande lagstiftning som på olika sätt är ägnad att förebygga att situationer uppkommer där människor utsätts för risker att på olika sätt komma till skada. Här behöver endast pekas på arbetarskyddslagstiftningen, trafiklagstiftningen och lagstiftningen om vår miljö. Man skulle kunna se det som en betoning av brottskategorins betydelse att brotten mot person i BrB placerats främst i brottskatalogen.

Mot bakgrund av skyddsobjektets stora betydelse vid brotten mot person står det klart att de allvarligaste av dessa gärningar är brott med ett mycket högt straffvärde. Men även rent allmänt måste brotten mot person tillmätas

[1] Specialmotivering till 15 kap. 13 § och 23 kap. 4 § finns i avsnitt 17.1.

ett högt straffvärde. Enligt vår uppfattning finns goda skäl att, i relation till annan brottslighet, uppvärdera dessa brott. Det kan t. ex. inte vara rimligt att i straffvärdehänseende – såsom f. n. – jämställa normalgraden av misshandel med normalgraden av stöld. Och än mindre finns skäl att se allvarligare på ringa fall av stöld, dvs. snatteri, än på ringa misshandel.

Våra förslag innebär att brotten mot person, främst våldsbrotten, allmänt sett uppvärderas. Att straffskalegränserna vid brotten mot person i vissa fall ändå justeras ned har att göra främst med övergången till tvåtredjedelsfrigivning men även i viss mån med den av oss föreslagna sänkningen av nivån på straffen (se avsnitt 11). I något fall är det också så att, även med vår nyssnämnda syn på brott som innebär angrepp på den personliga integriteten, de nuvarande straffskalorna framstår som alltför stränga.

Som framgått ovan är det bland brotten mot person främst våldsbrotten som uppvärderas. Vår inriktning har varit att det vid våldsbrott skall genomföras en sänkning endast av minimistraffen och att denna sänkning endast skall vara så stor att övergången till tvåtredjedelsfrigivning kompenseras. Maximistraffen för våldsbrotten ligger således i princip fast. Vår skärpta syn på brotten mot person framgår tydligast vid en jämförelse med de rena förmögenhetsbrotten. Som exempel kan nämnas att straffskalan för normalgraden av misshandel enligt vårt förslag – i motsats till vad som gäller f. n. – är betydligt strängare än den för motsvarande grad av stöld.

14.1.1 3 kap. Om brott mot liv och hälsa

Med brott mot liv och hälsa avses mord (3 kap. 1 §), dråp (3 kap. 2 §), barnadråp (3 kap. 3 §), misshandel (3 kap. 4 §), grov misshandel (3 kap. 5 §), vållande till annans död (3 kap. 6 §), vållande till kroppsskada eller sjukdom (3 kap. 7 §) och framkallande av fara för annan (3 kap. 8 §).

1–3 §§ Mord, dråp och barnadråp

I strafflagen var straffskalan för mord (14 kap. 1 § SL) straffarbete på livstid. Straffskalan för dråp (14 kap. 3 § SL, avgränsningen mot mord var annorlunda än f. n.) var straffarbete på livstid eller i tio år. Vid svår provokation eller vid andra synnerligen mildrande omständigheter kunde straffet sättas ned till sex års straffarbete. För barnadråp (14 kap. 22 § SL, brottet då benämnt barnamord) var straffskalan straffarbete från och med sex månader till och med fyra år. Om omständigheterna var synnerligen försvårande fick tiden för straffarbete höjas till sex år; var de synnerligen mildrande fick fängelse, lägst sex månader,utdömas.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

mord	fängelse i tio år eller på livstid
dråp	fängelse, lägst sex och högst tio år
barnadråp	fängelse i högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

mord	fängelse på viss tid, lägst åtta och högst tio år, eller på livstid
dråp	fängelse, lägst fyra och högst tio år
barnadråp	fängelse i högst fyra år

Mord innebär att uppsåtligen beröva annan livet.

Dråp är ett mord som är att anse som mindre grovt bl. a. med hänsyn till de omständigheter som föranlett gärningen.

Barnadråp är en privilegierad form av dråp. Privilegieringen gäller bara barnets moder och avser det fall dödandet äger rum vid födelsen eller annars på tid då modern på grund av nedkomsten befinner sig i upprivet tillstånd eller i svårt trångmål. Fader som uppsåtligen dödar sitt barn skall alltid dömas för mord eller dråp och den som medverkar till moderns barnadråp skall dömas för medverkan till mord eller dråp.

När det gäller straffmätningen för *mord*, har utvecklingen efter BrB:s införande blivit den att man endast mycket sällan dömer till livstids fängelse. Av statistiken framgår inte direkt hur straffmätningen varit för mord men man kan utläsa att åren 1965–1984 utdömdes i Sverige sammanlagt 36 livstidsstraff. Endast ett par av dessa avsåg annat än mord. Under samma period dömdes enligt rättsstatistisk årsbok för mord och dråp uppskattningsvis runt 1 900 personer. Mot bakgrund av förhållandet mellan antalet domar för mord och för dråp enligt statistiska meddelanden avsåg uppskattningsvis två tredjedelar, eller ca 900 fall, mord. Härav kan man dra slutsatsen att livstidsstraff för mord utdöms i mindre än fem procent av fallen. Hur ofta minimistraffet, fängelse i tio år, underskrids går inte att närmare utläsa av statistiken.

För mord döms påfallande ofta till sluten psykiatrisk vård. Som exempel kan nämnas att år 1984 dömdes 24 personer av 54 eller ca 45 procent till sådan vård.

Vi har tidigare tagit ställning för att behålla livstidsstraffet men samtidigt uttalat att det bör reserveras för ett litet antal synnerligen allvarliga brott. Mord hör otvivelaktigt till de absolut allvarligaste brotten. Enligt vår uppfattning bör fängelse på livstid därför utsättas som maximistraff för mord. Vi anser dock att livstidsstraffet – vilket också varit fallet i praxis – bör tillämpas med försiktighet. Endast i de fall brottet framstår som alldeles särskilt hänsynslöst eller grovt bör dömas till fängelse på livstid.

Minimistraffet för mord är f. n. fängelse i tio år. Detta är också det fängelsestraff som vanligen används för brottet. Vi anser att fängelsestraffen för mord f. n. ligger på ungefär rätt nivå. Vid övergång till tvåtredjedelsfrigivning bör därför en sänkning av minimistraffet till fängelse i åtta år ske. Straffskalan för mord blir således enligt vårt förslag fängelse på viss tid, lägst åtta och högst tio år, eller på livstid. Det bör påpekas att nya minimitiden på åtta års fängelse – som i fortsättningen bör vara normalstraffet för mord – innebär i de flesta fall i praktiken en förlängning av anstaltstiden med fyra

månader. Detta beror på att endast en mycket liten del av dem som dömts för mord till fängelse i tio år f. n. friges senare än när halva strafftiden avtjänats. Förlängningen ligger i linje med vår allmänna syn på brotten mot person.

För *dråp* sätts straffet påfallande ofta under minimum. Som exempel på detta kan nämnas de siffror statistiken för år 1984 innehåller. Det året dömdes 25 personer till fängelse för dråp. Av dessa dömdes en till fängelse i ett år, två till fängelse i mer än ett men högst två år, tio till fängelse i mer än två men högst fyra år. Resterande tolv personer dömdes till fängelse i mer än fyra år. En betydande del (minst 50 procent) av dem som dömdes för dråp fick alltså ett straff som understeg minimistraffet. Motsvarande siffror för åren 1980–1983 var 54, 40, 56 resp. 44 procent. Visserligen finns bland denna grupp dömda ett antal personer under 21 år. Men detta rubbar inte intrycket att domstolarna när de mäter ut straff för dråp oftare än vid andra brott underskrider minimistraffet.

Liksom för mord döms för dråp ofta till sluten psykiatrisk vård. Av de 40 personer som år 1984 dömdes för dråp fick 15 eller 38 procent sådan vård.

Av den redovisade statistiken över straffmätningen skulle man kunna dra slutsatsen att straffvärdet för dråp enligt BrB är för högt. Men vi ställer oss något tvekande till att så är fallet. Dråp innebär ett uppsåtligt dödande. För ett sådant brott bör, även om det är mindre grovt, i normalfallet utdömas ett strängt straff. En annan sak är att det vid dråp kanske oftare än vid andra brott i det enskilda fallet kan finns skäl att tillämpa de regler som finns beträffande ådömande av lindrigare straff än som är stadgat för brottet. Av det sagda följer att vi anser att minimistraffet för dråp i princip bör behållas på nuvarande nivå. Med omräkning för tvåtredjedelsfrigivning innebär det ett minimistraff på fängelse i fyra år. Vi är medvetna om att detta minimistraff innebär en något kortare anstaltstid än f. n. (två år, sju månader och sex dagar jämfört med f. n. tre år).

F. n. förekommer av naturliga skäl ingen överlappning mellan straffskalorna för dråp och mord. Behovet härav torde inte heller vara särskilt märkbart. Vi föreslår ett oförändrat maximistraff för dråp, dvs. fängelse i tio år. Genom sänkningen av minimistraffet för mord till fängelse i åtta år skapas en överlappning. Härigenom kommer straffskalorna för mord och dråp att förhålla sig till varandra på samma sätt som straffskalorna vid de flesta andra gradindelade brott i BrB.

Som ovan nämnts är *barnadråp* en privilegierad form av dråp. F. n. är maximistraffet för barnadråp samma som minimistraffet för dråp. Detta är en ordning som bör bestå. Vårt förslag innebär därför att maximistraffet för barnadråp sänks till fängelse i fyra år.

Minimistraffet för barnadråp, allmänna fängelseminimum, bör inte ändras.

4–5 §§ Misshandel och grov misshandel

I strafflagen var straffskalan för normalgraden av misshandel (14 kap. 12 § SL) fängelse eller straffarbete i högst två år. Om omständigheterna var synnerligen mildrande kunde straffet sättas ned till böter. För grov misshandel (14 kap. 10 § SL) var straffskalan straffarbete lägst två och högst tio år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

misshandel	fängelse i högst två år
ringa misshandel	böter
grov misshandel	fängelse, lägst ett och högst tio år

Vi föreslår följande straffskalor.

misshandel	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år
ringa misshandel	böter
grov misshandel	fängelse, lägst nio månader och högst tio år

Misshandel innebär att uppsåtligen tillfoga annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller att försätta honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd.

Med kroppsskada avses t. ex. sår, svullnader, benbrott och funktionsrubbningar såsom försämrad rörelseförmåga, syn eller hörsel. Smärta är fysiskt lidande som inte är alldeles obetydligt i intensitet och varaktighet. Orsakande av mindre kroppsligt obehag kan falla under bestämmelsen om ofredande i 4 kap. 7 §. Vanmakt innebär praktiskt taget fullständig brist på kroppslig kontroll t. ex. medvetslöshet eller sömn.

Vid bedömningen av om ett misshandelsbrott är grovt skall enligt 3 kap. 5 § särskilt beaktas, om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller eljest visat synnerlig hänsynslöshet eller råhet.

En gärning är livsfarlig t. ex. om den förövas med livsfarligt vapen såsom skjutvapen, kniv, sönderslagen flaska eller järnstång. Farlighetsbedömningen torde i främsta rummet avse en riskbedömning från gärningsmannens synpunkt.

Med svår kroppsskada avses t. ex. förlust av talförmåga eller syn, tillfogande av svårt lyte eller stadigvarande försvagning av hälsan.

Allvarlig sjukdom är inte endast sjukdom som är allvarlig i det särskilda fallet utan även att offret insjuknar på ett mindre svårt sätt i en sjukdom som till sin art är allvarlig.

Exempel på fall där gärningsmannen eljest visat synnerlig hänsynslöshet eller råhet är att misshandeln riktat sig mot en åldring, en gravid kvinna eller ett barn och att misshandeln utförts på ett särskilt smärtsamt sätt mot ett värnlöst offer.

I rättspraxis kan man utläsa en ganska stor försiktighet när det gäller att klassificera en misshandel som grov. Sannolikt har här det höga minimistraffet för grov misshandel haft betydelse.

Vid gränsdragningen mellan normalgraden av misshandel och ringa misshandel skall samtliga omständigheter, inte bara skadans svårhet, beaktas. Enligt Grönvalls undersökning (Straffmätning, slutrapport, Ds Ju 1980:9 s. 90) har böter utdömts för misshandel enligt nuvarande 3 kap. 5 § dels när våldet varit lindrigt, dels när våldet varit medelgrovt men skadan lindrig eller – om skadan varit svårare – i huvudsak då mildrande omständigheter förekommit.

BrB medförde en uppvärdering av misshandelsbrotten. Denna uppvärdering har i praxis, som framgår av Grönvalls undersökning, tagit sig uttryck i en relativt kraftig minskning i användningen av böter och en övergång till fängelse men även – och i än större utsträckning – till icke frihetsberövande påföljder, främst villkorlig dom. År 1978 dömdes enligt Grönvalls undersökning i ca 54 procent av fallen, som inte föranledde böter, till annan påföljd än fängelse, främst villkorlig dom och skyddstillsyn. Och av rättsstatistiken för år 1984 som avser huvudbrott och huvudpåföljd (Statistiska meddelanden R 11 SM 8501) kan utläsas att i de fall av normalgraden av misshandel som då föranledde någon av påföljderna fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn, valdes kriminalvård i frihet i drygt 50 procent av fallen.

Misshandelsbrottet har, när det gäller svårhetsgraden av de gärningar som ryms inom stadgandena i 3 kap. 4 och 5 §§, en mycket stor spännvidd. Det kan röra sig om allt mellan en örfil som orsakar smärta och de allra grövsta våldsgärningar såsom livsfarligt våld med knivar eller skjutvapen. Detta avspeglar sig i att det i straffskalan för misshandelsbrottet finns tillgång till både ett mycket milt och ett mycket strängt straff. Härigenom ligger straffskalans ändpunkter extremt långt i från varandra.

Vår grundinställning till brotten mot person är att de allmänt sett har ett högt straffvärde. Detta gäller särskilt bl. a. misshandelsbrott. Lagstiftaren bör genom straffskalan för misshandel klart säga i från att våldshandlingar riktade mot andra människor hör till de brott som samhället synnerligen kraftigt tar avstånd i från. I enlighet härmed anser vi att för misshandel även i fortsättningen bör finnas möjlighet att utdöma ett mycket strängt straff för de grövsta fallen.

När det gäller *normalgraden av misshandel* innebär vårt förslag att vi öppnar en möjlighet att för dessa fall döma till böter, lägst 100 dagsböter. Detta hänger samman med vår uppfattning att bötesstraffet bör kunna användas även vid ett flertal typer av brottslighet där f. n. enligt straffskalan endast fängelse kan komma i fråga. Införande av böter i straffskalan för normalgraden av misshandel innebär således inte att vi ser mindre allvarligt på misshandelsbrottet. Ett högt bötesstraff, som det här blir frågan om, är en kännbar påföljd. Den har dessutom inte de skadeverkningar som ett fängelsestraff normalt har. Och i syfte att möjliggöra utdömande av verkligt höga böter föreslår vi en höjning av högsta antalet dagsböter för ett brott till 200 och för flera brott till 300.

Vår avsikt är att åstadkomma en övergång till höga bötesstraff för endast en mindre del av misshandelsfallen. Av naturliga skäl finns de fall vi avser bland dem som f. n. straffvärdemässigt hamnar på nivån fängelse i en månad eller på kortare tid. I flertalet av dessa fall dömer man f. n. till villkorlig dom jämte böter. Någon mer betydande övergång från fängelse till böter för misshandel blir således inte följden av vårt förslag. Vi vill i detta sammanhang särskilt peka på att vår avsikt inte är att det vid misshandel som är oprovocerad, skall ske någon övergång till böter.

När det gäller de allra *lindrigaste fallen av misshandel*, dvs. de som f. n. bedöms som ringa, anser vi att det även i fortsättningen skall räcka med ett bötesstraff. Detta bör endast i undantagsfall överstiga minimistraffet för normalgraden av misshandel, 100 dagsböter. Vårt förslag innebär ingen föränd-

ring av nuvarande praxis. Endast i ca tre procent av fallen av ringa misshandel utdöms f. n. ett bötesstraff på 100 dagsböter och däröver.

För att ett misshandelsbrott skall bedömas som *grov misshandel* krävs som ovan nämnts att det rört sig om en mycket svår misshandel. De gärningar som hänförs till den strängare straffskalan i 3 kap. 5 § är alltså mycket allvarliga. Det kan ifrågasättas om det inte i praxis har uppställts alltför stränga krav för att en gärning skall bedömas som grov misshandel. Att överväga avgränsningen mellan de olika graderna av brotten faller emellertid, liksom utformningen av de enskilda straffbestämmelserna över huvud taget, utanför vårt uppdrag.

Vi har tidigare (se avsnitt 6, 11 och 12) uttalat oss både för en sänkning av den allmänna nivån på straffen och för en sänkning av de förhöjda minimistraffen. Med hänsyn till allvaret i de gärningar som faller under bestämmelsen om grov misshandel bör dessa sänkningar emellertid inte få omfatta detta brott. Straffskalan för grov misshandel föreslår vi därför i princip oförändrad. Den enda ändringen vi föreslår är en matematisk omräkning av minimistraffet till fängelse i nio månader på grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Vi vill poängtera att denna sänkning inte innebär någon skillnad i faktiska anstaltstider för dem som döms till minimistraffet för grov misshandel.

Om minimistraffet för grov misshandel sätts till fängelse i nio månader bör maximistraffet för normalgraden av brottet sättas till fängelse i ett år.

Maximistraffet för grov misshandel föreslår vi oförändrat, fängelse i tio år. Visserligen innebär detta att ett högre straff än normalstraffet för mord kan dömas ut för misshandel. Men vi kan tänka oss fall av synnerligen svår och långvarig kroppslig tortyr som är allvarligare än t. o. m. ett mord. Att vi inte föreslår en sänkning av maximistraffet innebär, med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, en anvisning om att den nuvarande straffmätningsnivån för de allvarligaste fallen av grov misshandel skall ligga fast.

Våra föreslagna straffskalor för misshandelsbrott innebär en klar skärpning i jämförelse med t. ex. stöldbrottet. Enligt vårt förslag kommer straffskalan för ringa fall av stöld (snatteri) inte längre att vara strängare än den för ringa fall av misshandel. Och både minimistraffet och maximistraffet för normalgraden av misshandel blir, i motsats till f. n., strängare än för normalgraden av stöld. Slutligen blir både minimistraffet och maximistraffet för grov misshandel ännu högre i förhållande till motsvarande straff för grov stöld än f. n. (tre gånger så högt minimistraff mot f. n. dubbelt så högt och dubbelt så högt maximistraff mot f. n. ca 70 procent högre).

6–8 §§ Vållande till annans död, vållande till kroppsskada eller sjukdom samt framkallande av fara för annan

I strafflagen var straffskalan för vållande till annans död (14 kap. 9 § SL) fängelse i högst ett år eller, om omständigheterna var mildrande, böter, dock ej under tio dagsböter. För vållande till viss svårare kroppsskada eller sjukdom (14 kap. 17 § SL) var straffet böter eller fängelse i högst sex månader. För vållande av något lindrigare skada eller sjukdom var straffet enligt samma lagrum böter. Någon bestämmelse som motsvarade framkallande av fara för annan fanns inte i strafflagen.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

vållande till annans död	fängelse i högst två år
ringa vållande till annans död	böter
grovt vållande till annans död	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år
vållande till kroppsskada eller sjukdom	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt vållande till kroppsskada eller sjukdom	fängelse i högst två år
framkallande av fara för annan	böter eller fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

vållande till annans död	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
ringa vållande till annans död	böter
grovt vållande till annans död	fängelse, lägst tre månader och högst tre år
vållande till kroppsskada eller sjukdom	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt vållande till kroppsskada eller sjukdom	fängelse i högst ett år och sex månader
framkallande av fara för annan	böter eller fängelse i högst ett år och sex månader

Vållande till annans död innebär att av oaktsamhet orsaka att annan person dör.

Vållande till kroppsskada eller sjukdom innebär att av oaktsamhet orsaka kroppsskada som inte är ringa eller sjukdom som inte är ringa. Vårdslöst orsakande av enbart smärta eller vårdslöst försättande av någon i vanmakt eller liknande tillstånd är inte kriminaliserat.

Framkallande av fara för annan avser uppsåtligt eller grovt oaktsamt orsakande av fara för att någon dör eller får svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. Faran måste vara konkret vilket innebär att en viss person faktiskt måste ha kunnat drabbas av följden och att en sådan utgång skall ha framstått som trolig.

Vållande till annans död och vållande till kroppsskada eller sjukdom förekommer inte sällan i samband med misshandelsbrott och arbetsmiljöbrott. Brotten har emellertid till övervägande delen samband med vägtrafiken. Enligt vår mening bör därför övervägandena beträffande brottens straffvärde ske med beaktande av bestämmelsen i trafikbrottslagen om vårdslöshet i trafik. Samma gäller framkallande av fara för annan.

I 1 § trafikbrottslagen stadgas, att om vägtrafikant brister i den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna, skall han dömas för vårdslöshet i trafik, men endast om oaktsamhet inte är ringa. Straffet är böter. Om emellertid förare av motordrivet fordon eller spårvagn ådagalägger grov oaktsamhet eller visar uppenbar lik-

giltighet för andra människors liv eller egendom skall dömas för grov vårdslöshet i trafik till fängelse i högst två år.

Vi börjar med att diskutera *vållande till annans död.*

Både vårdslöshet i trafik och vållande till annans död är oaktsamhetsbrott. Brotten skiljer sig från varandra så till vida som att vid det förstnämnda brottet utgör den fara som gärningen innebär grunden för straffbarheten medan vid det sistnämnda brottet faran förverkligats på det mest allvarliga sättet.

Som vi tidigare uttalat (se avsnitt 11.2.3) står det klart att straffvärdet hos oaktsamhetsbrott alltid är lägre än det hos motsvarande uppsåtliga brott. Enligt vår uppfattning är skillnaden i straffvärde betydande mellan fall där man avsett att döda någon annan och fall där man inte avsett uppnå denna effekt, utan endast varit oaktsam. Främsta skälet för detta är att effekten i det senare fallet, dvs. att offret avlider, förekommer så slumpvis. Är det egentligen någon mer påtaglig skillnad i straffvärde mellan två i övrigt lika fall av misshandel där i det ena fallet skadorna av de utdelade slagen blir endast begränsade medan i det andra fallet den misshandlade råkar skadas så illa av slagen att han, till följd av senare inträffade komplikationer, avlider? Det skall här för tydlighetens skull påpekas att risken för att den misshandlade skulle avlida måste ha varit sådan att gärningsmannen haft anledning att ta den i beräkning för att ansvar för vållande till annans död skall kunna ådömas. Enligt vår mening föreligger mellan dessa fall knappast någon skillnad straffvärdemässigt. Uppsåtet är ju i båda fallen endast att åstadkomma kroppsskada.

Det sagda talar för att straffvärdet för vållande till annans död är lågt och eventuellt lägre än de nuvarande straffskalorna utvisar. Ett annat skäl som talar i samma riktning är att brottet i praktiken sällan bedöms som särskilt allvarligt. År 1984 dömdes 120 personer för vållande till annans död som huvudbrott. Av dessa fick endast 19 fängelsestraff. Två dömdes till skyddstillsyn, 178 till villkorlig dom, en till sluten psykiatrisk vård och 21 till böter. Av fängelsestraffen var det bara två straff som översteg fängelse ett år.

Det nu förda resonemanget, som innebär att vållande till annans död har ett förhållandevis lågt straffvärde, äger motsvarande giltighet även beträffande vållande till kroppsskada eller sjukdom.

Vid bestämmande av straffskalan för vållande till annans död måste emellertid beaktas vilka straffskalor som bör gälla för vållande till kroppsskada eller sjukdom och för framkallande av fara för annan. Och dessa i sin tur blir beroende av vilken straffskala som väljs för vårdslöshet i trafik. I straffvärdehänseende hänger brotten nämligen ihop och valet av straffskala för ett av brotten får betydelse för de andra brottens straffskalor. Det är lämpligt att fortsätta med att diskutera framkallande av fara för annan.

Det i praktiken viktigaste fallet av *framkallande av fara för annan* är straffbelagt särskilt som vårdslöshet i trafik. Enligt vår uppfattning saknas skäl att bedöma framkallande av fara för annan i allmänhet på annat sätt än framkallande av fara för annan i trafiken. Straffskalorna för brotten bör därför vara lika. Vi tar i avsnitt 14.5.1 ställning för att straffskalans maximum vid vårdslöshet i trafik (grov) bör vara fängelse i ett år och sex månader. Detta bör då också vara maximum för framkallande av fara för annan. Och maximistraffet för *vållande till kroppsskada eller sjukdom* bör vara samma

som för framkallande av fara för annan. Detta har att göra med att medveten oaktsamhet i förhållande till förverkligad kroppsskada (som faller under vållande till kroppsskada eller sjukdom) är identiskt med uppsåt till fara för kroppsskada (som faller under framkallande av fara för annan). Det sagda innebär att straffmaximum för vållande till kroppsskada eller sjukdom också bör vara fängelse i ett år och sex månader. Och även om, som uttalats ovan, det enligt vår uppfattning knappast är någon skillnad på gärningsmannens skuld i två identiskt lika fall, där det ena fallet leder till brottsoffrets död och det andra endast till svår kroppsskada, framstår det som rättspolitiskt nödvändigt att tillmäta det fall där döden inträder ett högre straffvärde. Vållande till annans död bör alltså ha ett högre maximistraff än vållande till kroppsskada eller sjukdom. De alternativ som ligger närmast är fängelse i tre eller fyra år.

Vid valet mellan dessa alternativ bör en jämförelse göras med minimistraffet för dråp, som enligt vårt förslag är fängelse i fyra år. I sitt slutbetänkande uttalade straffrättskommittén följande i denna fråga (SOU 1953:14 s. 140).

> Från teoretiska utgångspunkter kunna skäl anföras för en sådan skärpning av straffskalan för vållande till annans död att straffmaximum komme att sammanfalla med straffminimum för uppsåtligt dödande, vilket enligt 1 § utgör fängelse i sex år. Graden av brottslighet i subjektivt hänseende, sådan den tager sig uttryck i olika grader av oaktsamhet och uppsåt, torde nämligen utvisa en kontinuerlig skala från ringa oaktsamhet över grov oaktsamhet och eventuellt uppsåt till direkt uppsåt. Kommittén har emellertid ansett fyra års fängelse utgöra ett tillräckligt högt straffmaximum för grova fall av vållande till annans död. Genom den lucka som alltså uppstår mellan straffmaximum i förevarande paragraf och straffminimum i 1 § markeras den olikhet som typiskt sett föreligger mellan vållandebrott och uppsåtliga brott.

Enligt vår uppfattning har de flesta fallen av vållande till annans död ett ganska lågt straffvärde. Vi kan emellertid inte bortse ifrån att fall kan konstrueras där skillnaden i straffvärde i förhållande till de lindrigaste fallen av dråp är relativt liten. Det skulle därför i enlighet med vad straffrättskommittén uttalade vara teoretiskt riktigt om straffskalorna för brotten beskrev en glidande skala utan avbrott. Vi anser dock att det finns skäl att dra en skarp gräns även mellan medveten vårdslöshet och eventuellt uppsåt. Vårt förslag, fängelse i tre år som maximum, innebär därför att maximistraffet för vållande till annans död sätts lägre än minimistraffet för dråp och att det således även i fortsättningen finns en lucka mellan minimistraffet för dråp och maximistraffet för vållande till annans död. Vi vill också betona att fängelsestraff som närmar sig tre år skall användas endast i synnerligen speciella situationer där gärningens straffvärde endast obetydligt skiljer sig från uppsåtligt brott.

Minimistraffet för grovt vållande till annans död bör med vår inställning till straffvärdet hos flertalet fall av vållande till annans död och med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning sänkas till fängelse i tre månader. Maximistraffet för normalgraden av brottet kan då sättas till fängelse i sex månader.

Minimistraffet för normalgraden av vållande till annans död föreslår vi sänkt till 50 dagsböter. Vi avser härmed att uppnå en tämligen betydande övergång till böter för denna grad av brottet. Det torde emellertid här i stort

sett uteslutande röra sig om fall som f. n. leder till villkorlig dom jämte böter.

Maximistraffet för normalgraden av vållande till kroppsskada eller sjukdom bör vara lägre än för motsvarande grad av vållande till annans död. Vi föreslår att det sätts till fängelse i tre månader.

Våra förslag till nya straffskalor för brotten i 3 kap. 6–8 §§ innebär, på skäl som ovan anförts, inga större förändringar trots vår allmänna inställning att straffvärdet hos oaktsamhetsbrott är lågt. Vi vill emellertid i detta sammanhang framhålla att vid bedömningen av straffvärdet i det konkreta fallet mindre vikt bör fästas vid den effekt som inträffat. I stället bör avseende fästas vid de subjektiva förhållandena vid brottet och den fara som den brottsliga gärningen gett upphov till.

14.1.2 4 kap. Om brott mot frihet och frid

Med brott mot frihet avses människorov (4 kap. 1 §), olaga frihetsberövande (4 kap. 2 §), försättande i nödläge (4 kap. 3 §) och olaga tvång (4 kap. 4 §). Övriga brott i 4 kap., nämligen olaga hot (4 kap. 5 §), hemfridsbrott och olaga intrång (4 kap. 6 §), ofredande (4 kap. 7 §), brytande av post- eller telehemlighet (4 kap. 8 §), intrång i förvar (4 kap. 9 §) och olovlig avlyssning (4 kap. 10 §), utgör fridsbrott.

1–3 §§ Människorov, olaga frihetsberövande och försättande i nödläge

I strafflagen var straffskalan för människorov (15 kap. 5–6 §§ SL) och försättande i nödläge (främst 15 kap. 7 § SL) straffarbete från och med sex till och med tio år eller på livstid. För olaga frihetsberövande (15 kap. 9 § SL) var straffskalan för normalgraden straffarbete i högst fyra år och vid mildrande omständigheter fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

människorov	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid
människorov, mindre grovt	fängelse i högst sex år
olaga frihetsberövande	fängelse, lägst ett och högst tio år
olaga frihetsberövande, mindre grovt	böter eller fängelse i högst två år
försättande i nödläge	fängelse, lägst ett och högst tio år
försättande i nödläge, mindre grovt	böter eller fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

människorov	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid
människorov, mindre grovt	fängelse i högst tre år
olaga frihetsberövande	fängelse, lägst nio månader och högst tio år
olaga frihetsberövande, mindre grovt	böter eller fängelse i högst ett år
försättande i nödläge	fängelse, lägst nio månader och högst tio år
försättande i nödläge, mindre grovt	böter eller fängelse i högst ett år

Brottet olaga frihetsberövande är ett allmänt stadgande om straff för den som berövar annan friheten. Vissa särskilt allvarliga frihetsbrott har brutits ut från detta stadgande och utgör brottet människorov. Det rör t. ex. fall då gärningsmannen haft för avsikt att föröva sexualbrott mot ett bortfört eller inspärrat barn och fall av bortrövande i kombination med utpressning, s. k. kidnapping.

Brottet olaga frihetsberövande består i att utan laga befogenhet beröva någon friheten. Det kan ske t. ex. genom bortförande eller inspärrande eller genom att binda någon eller ställa honom under bevakning. Själva frihetsberövandet behöver inte innebära något lidande och kan vara kortvarigt. Vid bedömning av om det olaga frihetsberövandet är av normal svårhetsgrad eller om det är mindre grovt skall i första hand hänsyn tas till längden av frihetsberövandet. Förutom tidrymden måste dock även andra omständigheter beaktas såsom det sätt på vilket frihetsberövandet genomförts och graden av lidande och kränkning offret utsatts för.

Från olaga frihetsberövande har som nämnts vissa särskilt allvarliga frihetsbrott brutits ut och särbehandlats i bestämmelsen om människorov. Människorov är alltså en kvalificerad form av olaga frihetsberövande. De mest typiska fallen av detta brott är kidnapping och tagande av gisslan. Vid människorov måste frihetsberövandet bestå i att offret förs bort eller spärras in och att gärningsmannen samtidigt eller dessförinnan, som lagtexten uttrycker det, bemäktigar sig offret. Härmed avses att han skall ha skaffat sig en bestående maktposition över offret. Dessutom ställs krav på ett överskjutande uppsåt. Gärningsmannen skall ha uppsåt att skada den bortförde eller inspärrade till liv eller hälsa, att tvinga honom till tjänst eller att utöva utpressning. Om uppsåtet fullföljs skall dömas särskilt för det brott som då blir aktuellt, t. ex. mord eller utpressning.

Försättande i nödläge består i att med olaga tvång eller vilseledande orsaka antingen att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller att någon beger sig till eller stannar kvar på "utrikes ort", där han kan befaras råka i nödläge.

Med "tvångstillstånd" avses krigstjänst, arbetstjänst eller annat direkt jämförligt tillstånd. Det krävs att inskränkningen i handlingsfriheten är betydande. Ett under lagförarbetena på 1940-talet aktuellt exempel på tvångstillstånd var de fall under andra världskriget då i ockuperade stater företrädare för ockupationsmakten i strid mot internationella överenskommelser eller folkrättsliga grundsatser påtvingade befolkningen krigs- eller arbetstjänst.

Med "nödläge" förstås en mycket svår belägenhet som inte är helt tillfällig eller övergående. I lagrummet nämnda exempel på nödläge är förföljelse och utnyttjande till otuktigt levnadssätt. Härmed avses i första hand s. k. vit slavhandel som innebär att kvinnor och barn luras att bege sig till främmande länder och där utnyttjas i prostitution eller tvångsarbete.

Brottsbalksreformen innebar ingen förändring i synen på de nu aktuella brotten. Liksom i strafflagen är straffskalorna i BrB för människorov, olaga frihetsberövande och försättande i nödläge mycket stränga. Enda skillnaden

är att i BrB öppnats en möjlighet att i de lindrigaste fallen av olaga frihetsberövande och försättande i nödläge döma till böter.

Som framhållits flera gånger tidigare är vår grundinställning till brotten mot person att de allmänt sett har ett högt straffvärde. Detta gäller frihets- och fridsbrotten likaväl som brotten mot liv och hälsa. De nu aktuella brotten utgör de allvarligaste frihetsbrotten. Med hänsyn till vikten av skyddsintresset, nämligen den enskilda människans rätt till frihet inom ramen för rättsstatens regler, bör tillgång finnas till mycket stränga straff.

Maximistraffet för *människorov* är fängelse på livstid. Vi har i avsnitt 12.6 diskuterat användandet av livstidsstraffet och därvid uttalat dels att livstidsstraffet bör finnas kvar men att användningen av det bör vara mycket restriktiv, dels att det vid varje särskilt brott som är belagt med livstids fängelse får prövas om detta straff kan slopas för det aktuella brottet. Frågan är då om livstidsstraffet för människorov måste behållas. Härom kan följande sägas.

De fall av människorov som f. n. i första hand kan bli aktuella för livstidsstraffet är de där gärningsmannen vid bortrövandet hade uppsåt att beröva offret livet (se BrB I s. 181). Man kan se dessa fall som ett specialfall av förberedelse till mord. Förhållandet är nämligen det att den allmänna bestämmelsen om förberedelse till brott i nuvarande 23 kap. 2 § inte täcker förberedelse till mord i form av bortrövandet utan avser förberedelse t. ex. genom mottagande av pengar eller hantering av hjälpmedel.

Straff för förberedelse till brott enligt nuvarande 23 kap. 2 § skall sättas *under* den högsta gräns som gäller för fullbordat brott. Detta innebär att för sådan förberedelse till mord som faller under den allmänna bestämmelsen om förberedelse till brott är maximistraffet fängelse i tio år. För förberedelse i form av människorov gäller däremot fängelse på livstid som maximistraff. Den fråga som bör ställas är om denna skillnad är motiverad.

I detta sammanhang skall påpekas att om gärningsmannen vid människorov realiserar sitt uppsåt skall dömas för mord. För mord föreslår vi att livstidsstraffet skall behållas. Och om gärningsmannen påbörjar realiserandet av sitt uppsåt men inte uppnår den åsyftade effekten kan dömas för försök till mord. Även här finns alltså tillgång till fängelsestraff på livstid. Men även med beaktande av detta är det enligt vår uppfattning motiverat att behålla livstids fängelse som maximistraff för människorov. Allmänt sett ligger nämligen gärningsmannen närmare förverkligandet av ett dödande vid människorov än vid förberedelse till mord genom att han vid människorov nått så långt att han "bemäktigat sig" offret.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att det således finns skäl att stadga fängelse på livstid som maximistraff för människorov. Vi föreslår därför att maximistraffet för normalgraden av människorov behålls.

Minimistraffet för normalgraden av människorov föreslår vi sänkt till fängelse i två år. Detta är en följd dels av övergången till tvåtredjedelsfrigivning, dels av vår allmänna inställning till höga minimistraff. Dessutom anser vi att det nuvarande minimistraffet är alltför högt i förhållande till andra jämförbara brott.

Minimistraffet för mindre grova fall av människorov är allmänna fängelseminimum. Vi föreslår ingen ändring härvidlag. Vi vill emellertid betona

att ett så lågt straff torde kunna komma i fråga endast i verkliga undantagsfall.

När det gäller *olaga frihetsberövande* och *försättande i nödläge* föreslår vi att maximistraffet fängelse i tio år behålls. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en skärpning. Denna skärpning ligger i linje med vår strängare syn på brott mot person.

När det gäller minimistraffet för normalgraden av dessa brott föreslår vi med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivningen en sänkning till fängelse i nio månader. Någon kortare anstaltstid innebär sänkningen inte. Med vårt förslag får den som dömts till minimistraffet för brotten, liksom f. n., avtjäna sex månader i anstalt. Som jämförelse kan nämnas att brotten även i fortsättningen får samma straffskala som grov misshandel (3 kap. 5 §).

Med hänsyn till att även helt kortvariga fall av berövande av annans rörelsefrihet är straffbara som olaga frihetsberövande bör böter ingå i straffskalan för mindre grova fall av brottet.

Även för mindre grova fall av försättande i nödläge bör möjlighet finnas att ådöma böter.

4 § Olaga tvång

I strafflagen var straffskalan för olaga tvång (15 kap. 22 § SL) högst straffarbete i två år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

olaga tvång	böter eller fängelse i högst två år
grovt olaga tvång	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

olaga tvång	böter eller fängelse i högst nio månader
grovt olaga tvång	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Stadgandet om olaga tvång är en allmän bestämmelse till skydd för individens handlingsfrihet. För tillämpning av paragrafen krävs dels att gärningsmannen utövat misshandel eller använt sig av hot, dels att han gjort detta i avsikt att framtvinga ett visst beteende från den angripne, dels att tvånget har lett till resultat.

Tvånget vid olaga tvång måste utövas genom våld mot person, genom hot om brottslig gärning eller genom hot att åtala eller ange annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande. Det sistnämnda gäller dock endast om tvånget är otillbörligt. För grovt olaga tvång finns en särskild straffskala. Som exempel på fall som kan bedömas som grova nämns i lagtexten att gärningen innefattat pinande till bekännelse eller annan tortyr.

Kvalificerade former av olaga tvång är människorov (4 kap. 1 §), försättande i nödläge (4 kap. 3 §), våldtäkt (7 kap. 1 §), sexuellt tvång (7 kap. 2 §), rån (9 kap. 5–6 §§), utpressning (10 kap. 4 §), kapning av luftfartyg (15

kap. 6 §), förgripelse mot tjänsteman (20 kap. 2 §), grovt otillbörligt verkande vid röstning (20 kap. 6 §), övergrepp i rättssak (20 kap. 8 §) och brott mot medborgerlig frihet (22 kap. 5 §).

I straffrättskommitténs förslag (SOU 1953:14) var straffskalan för grovt olaga tvång fängelse i högst fyra år. Denna straffskala skärptes i propositionen genom en ganska väsentlig höjning av både maximistraffet och minimistraffet. Detta skedde på förslag av Svea hovrätt, som framhöll att ansvar visserligen i de flesta fall av särskilt upprörande tortyr kan ådömas för grovt olaga tvång i konkurrens med grov misshandel men att fall av omänsklig själslig tortyr som inte innebär misshandel kan tänkas förekomma.

Enligt vår uppfattning har olaga tvång ett högt straffvärde. Detta gäller naturligtvis särskilt om gärningen "innefattat pinande till bekännelse eller annan tortyr" som nämns som exempel på när brottet bör betraktas som grovt. Vi anser att ett sådant förfarande visserligen knappast bör bedömas som lika allvarligt som olaga frihetsberövande och försättande i nödläge, som kan avse mycket allvarliga fall, men att straffvärdet är högre än de nuvarande straffskalorna anger. Vi föreslår därför att straffet för grovt olaga tvång höjs i förhållande till flertalet andra brott. Detta åstadkommer vi genom att för grovt brott behålla både maximistraffet på fängelse i sex år och minimistraffet på fängelse i sex månader trots övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

När det gäller straffskalan för normalgraden av olaga tvång anser vi, med hänsyn till att brottsbeskrivningen omfattar även fall av lindrigare beskaffenhet, att tillgång liksom f. n. bör finnas till ett bötesstraff.

När det gäller brottskonkurrens innebär vårt förslag att grovt olaga tvång fortfarande får lägre straffskala än grov misshandel (3 kap. 5 §). Detta medför att om grov misshandel förövats samtidigt skall dömas jämväl för detta brott. Vidare gäller följande. Grovt olaga tvång konsumerar normalgraden av misshandel och ringa misshandel (3 kap. 4 §). Normalgraden av olaga tvång konsumerar ringa misshandel. Begås olaga tvång med hjälp av misshandel som, om brottet begåtts fristående, skulle bedömts som normalgraden av misshandel, bör det olaga tvånget i många fall vara att bedöma som grovt. Är så inte fallet får dömas i brottskonkurrens.

5 § Olaga hot

I strafflagen var straffskalan för olaga hot (14 kap. 15 § andra stycket SL och 15 kap. 23 § SL) böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår följande straffskalor.

olaga hot	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt olaga hot	fängelse i högst tre år

Genom straffbudet om olaga hot stadgas straff för vissa fall av hot. Olaga hot består i att lyfta vapen mot annan eller på annat sätt hota med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom.

Med stadgandet om olaga hot avses främst att bereda straffrättsligt skydd för vissa angrepp mot enskild persons känsla av trygghet till person och egendom. Brottet är ett fridsbrott. Det är tillräckligt att hotet är ägnat att hos den hotade framkalla allvarliga farhågor att hotet skall verkställas. Stort avseende fästes alltså vid hur situationen tett sig från den hotades synpunkt. Huruvida gärningsmannen verkligen hade för avsikt att fullfölja hotet inverkar inte på frågan om gärningen är straffbar men kan enligt kommentaren (BrB I s. 192) beaktas vid straffmätningen.

Olaga hot innebär ett angrepp på den personliga integriteten. Sådana angrepp anser vi att samhället allmänt sett bör reagera strängare mot än f. n. Svåra fall av olaga hot kan ibland utvecklas till psykisk terror och medföra svårt lidande. För sådan brottslighet bör tillgång finnas till ett mycket strängt straff. Det nuvarande maximistraffet är fängelse i två år. Vi anser, även med beaktande av övergången till tvåtredjedelsfrigivning, att detta är för lågt. Vi föreslår därför att maximistraffet för olaga hot höjs till fängelse i tre år.

För de allra lindrigaste fallen av olaga hot, som är de vanligast förekommande (se nedan), anser vi det emellertid vara tillfyllest med ett bötesstraff. Skäl saknas därför att ändra minimistraffet för brottet.

Vårt förslag innebär att det skapas en särskild straffskala för olaga hot som är grovt. Skälet härför är dels att en uppdelning av straffskalan i två olika grader underlättar domstolarnas påföljdsbestämning för brottet genom att straffskalan blir mindre vid, dels att konkurrensförhållandet gentemot hot mot tjänsteman härigenom får en lämplig lösning (se avsnitt 14.4.2).

När det gäller frågan om vilka gärningar som bör falla under de resp. graderna av olaga hot vill vi uttala följande. Olaga hot föranleder f. n. i stor utsträckning endast böter. Sålunda ådömdes år 1984 böter i 522 fall av 936. Även om vårt förslag innebär en uppvärdering av olaga hot är det vår bedömning att ungefär hälften av fallen av olaga hot inte bör förskylla strängare straff än böter och sålunda vara att bedöma som normalgraden av brottet. Detta gäller särskilt som vi föreslår en utökad möjlighet att utdöma höga bötesstraff. För att ett olaga hot skall vara att bedöma som grovt bör krävas att brottet i betydande grad skiljer sig från "normala" fall av olaga hot. En jämförelse kan här göras med misshandelsbrottet. Vid bedömningen av om en misshandel skall vara att anse som grov skall, enligt 3 kap. 5 §, särskilt beaktas, om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller eljest visat synnerlig hänsynslöshet eller råhet. Olaga hot kan endast i rena undantagsfall innebära att allvarlig sjukdom (dvs. psykisk sjukdom) tillfogas brottsoffret. Däremot kan väl tänkas fall där gärningsmannen orsakat svårt psykiskt lidande. I dessa fall samt då gärningsmannen på annat sätt visat synnerlig hänsynslöshet eller råhet bör straffskalan för grovt brott användas.

6 § Hemfridsbrott och olaga intrång

I strafflagen var straffskalan för hemfridsbrott (15 kap. 26–27 §§ SL) – som också omfattade vissa fall av olaga intrång – böter eller fängelse i högst sex månader eller, om uppsåt förelåg att våldföra sig på någon, straffarbete i högst två år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

hemfridsbrott	böter
grovt hemfridsbrott	fängelse i högst två år
olaga intrång	böter
grovt olaga intrång	fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

hemfridsbrott	böter eller fängelse i högst ett år
grovt hemfridsbrott	straffskalan utgår
olaga intrång	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt olaga intrång	straffskalan utgår

Hemfridsbrott består i att olovligen inträngа eller kvarstanna där annan har sin bostad vare sig det är fråga om rum, hus, gård eller fartyg. Andra exempel på bostäder är husvagn och tält. Även tillfälliga bostäder skyddas alltså. Det har ingen betydelse om någon bor i lokalen just när gärningen begås. Det måste emellertid stå klart att lokalen utgör någons bostad och alltså inte är övergiven. Fritidshus skyddas inte under tider de inte bebos. Lägenheter och vanliga bostäder är däremot ständigt skyddade.

För hemfridsbrott som är att bedöma som grovt gäller f. n. en särskild straffskala. Några särskilda anvisningar på vilka fall som är grova har inte lämnats. Avsikten med gärningen bör emellertid tillmätas betydelse. Om gärningsmannen hade avsikt att våldföra sig på någon bör, liksom på strafflagens tid, brottet anses grovt.

Vid olaga intrång, som är subsidiärt i förhållande till hemfridsbrott, utgörs enligt lagtexten det skyddade området av kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, upplagsplats eller annat dylikt ställe. Andra exempel är arbetsrum och tjänsterum, skolsal, idrottsanläggning, inhägnad byggplats och trappuppgång i hyreshus.

Liksom vid hemfridsbrott finns f. n. en särskild straffskala för grovt brott.

Straffbudet för *hemfridsbrott* avser att skydda den enskildes privatliv och rätt att vara ostörd och kunna känna sig trygg i sin bostad. På lagrådets begäran infördes i samband med brottsbalksreformen stadgandet om olaga intrång i avsikt att skapa "ett mera konsekvent utformat skydd för lokaliteter där människor arbeta eller eljest bruka vistas" (prop. 1962:10 s. 421).

Som de övriga fridsbrotten innebär hemfridsbrott ett angrepp på den enskildes personliga integritet. Sådana angrepp finns det enligt vår mening skäl att tillmäta särskild betydelse vid straffvärdebedömningen. Det är av stor betydelse att människor kan känna trygghet i sitt hem. När det gäller gärningar av allvarligt slag som faller under bestämmelsen om hemfridsbrott är situationen emellertid alltid sådan att brottskonkurrens föreligger. Hemfridsbrottet får då vika för ett annat brott. I det vanligaste fallet, nämligen inbrott i bebodda hus eller i bostadslägenheter i avsikt att stjäla, döms inte för hemfridsbrott utan för stöld enligt 9 kap. som på grund av att gärningen innefattar ett störande av hemfriden ofta bedöms som grov. Och i de fall någon tar sig in i annans bostad, utan att stöldavsikt föreligger, genom att

bryta lås eller öppna fönster döms för egenmäktigt förfarande. Också i detta fall tas vid påföljdsbestämningen hänsyn till hemfridsmomentet. Vid påföljdsbestämningen har på detta sätt den grad av störande av hemfriden som gärningen innebär stor betydelse. De återstående fallen, dvs. de där hemfridsbrottet förekommer som ensamt brott, har ett ej fullt så högt straffvärde. Mot bakgrund härav föreslår vi att maximistraffet för hemfridsbrott sätts till fängelse i ett år. Minimistraffet bör liksom f. n. vara böter.

Som ovan nämnts finns en särskild straffskala för hemfridsbrott som är grovt. Med hänsyn till att vi föreslår att straffskalans omfång vid hemfridsbrott skall vara från böter till fängelse i ett år saknas anledning att behålla denna särskilda straffskala. Vårt förslag innebär därför att för hemfridsbrott stadgas en enhetlig straffskala med böter eller fängelse i högst ett år.

Det nu sagda gäller inträngande där annan har sin bostad. När det gäller obehöriga intrång på kontor och andra liknande platser, vilket faller under bestämmelsen om *olaga intrång*, är integritetskränkningen inte lika påtaglig. Enligt vår uppfattning kan olovliga intrång i de båda olika typerna av lokaler inte bedömas lika i straffvärdehänseende. Det måste vara allvarligare att störa någons hemfrid än att tränga sig in på hans arbetsplats. Det är mot denna bakgrund vårt förslag om sänkning av straffskalan för olaga intrång skall ses. Även när det gäller olaga intrång föreslår vi att den särskilda straffskalan för grovt brott slopas.

7 § Ofredande

I strafflagen var straffskalan för ofredande (15 kap. 28 § SL) böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan blir böter eller fängelse i högst tre månader.

Ofredande kan ske på två olika sätt. Den ena formen av brottet består i att handgripligen antasta någon annan t. ex. genom att sätta krokben för honom, knuffa honom, rycka eller slita i hans kläder, tillfälligt hålla fast honom, försöka få honom att följa med genom att ta honom i armen, spotta på honom eller klappa honom i ansiktet. Den andra formen av ofredande är enligt lagtexten att genom skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende ofreda annan. Exempel härpå är att någon stör sina grannar med högljudd musik, trakasserar någon genom telefonterror, allvarligt skrämmer någon, lämnar falskt meddelande om att någon närstående dött samt att någon drar undan stolen när någon annan skall sätta sig. För att gärningen skall vara brottslig krävs att den innebär en kännbar fridskränkning och dessutom kan sägas ge uttryck för hänsynslöshet.

Ofredande är subsidiärt till annat brott enligt 4 kap. och till andra brott som innefattar uppsåtlig våldsutövning. Bl. a. kompletterar kriminaliseringen av ofredande såväl misshandelsbrott (3 kap. 4 §) som hemfridsbrott (4 kap. 6 §).

Det torde stå klart att de allra flesta konkreta fallen av ofredande har ett lågt straffvärde. Detta framgår också av nuvarande straffmätningspraxis. Brottets utformning är emellertid sådan att det omfattar även fall med ett högre straffvärde. Vi tänker på fall av trakasserier exempelvis genom tele-

fonterror. Sådana brott kan ge upphov till inte obetydliga negativa effekter hos brottsoffret i form av psykiska påfrestningar. För allvarliga sådana fall anser vi att möjlighet bör finnas att utdöma en strängare påföljd än böter. Ett maximistraff på fängelse i tre månader är dock enligt vår uppfattning fullt tillräckligt.

8–10 §§ Brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar och olovlig avlyssning

I strafflagen var straffskalan för brytande av brevhemlighet (15 kap. 30 § SL) fängelse i högst sex månader eller straffarbete i högst två år. Om det skedde med vilja men utan ont uppsåt var straffet dock endast böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

brytande av post- eller telehemlighet	böter eller fängelse i högst två år
intrång i förvar	böter eller fängelse i högst två år
olovlig avlyssning	böter eller fängelse i högst två år
förberedelse enligt 9 b §	böter eller fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

brytande av post- eller telehemlighet	böter eller fängelse i högst ett år
intrång i förvar	böter eller fängelse i högst ett år
olovlig avlyssning	böter eller fängelse i högst ett år
förberedelse enligt 11 §	böter eller fängelse i högst ett år

Brytande av posthemlighet består i att olovligen bereda sig tillgång till meddelande vilket som postförsändelse, t. ex. brev, brevkort, korsband och paket, är under befordran av postverket. En postförsändelse är under befordran från det den avlämnas t. ex. i en brevlåda till dess den utlämnas till adressaten.

Brytande av telehemlighet består i att olovligen bereda sig tillgång till meddelande som är under befordran som telemeddelande genom televerkets försorg. Med telemeddelande avses telefonsamtal, telegram, telexmeddelande och vissa radiomeddelanden.

Brottet intrång i förvar är subsidiärt till brytande av post- eller telehemlighet och består i att olovligen bryta brev eller telegram (som alltså inte är under befordran). Men intrång i förvar kan även vara att olovligen bereda sig tillgång till annat som förvaras förseglat eller under lås eller på annat sätt tillslutet.

Olovlig avlyssning består i att olovligen med tekniskt hjälpmedel i hemlighet avlyssna eller uppta, t. ex. med bandspelare, tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte äger tillträde till och som gärningsmannen inte själv deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till.

I 4 kap. 11 § BrB straffbeläggs som ett specialfall förberedelse till brytande av telehemlighet och olovlig avlyssning. Gärningen består i att anbringa tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra nu nämnda brott.

I paragraferna kriminaliseras vissa kränkningar av den personliga integriteten när det gäller kommunikationen mellan människor. Rätten att fritt och utan obehörigt intrång använda de vanliga medlen för offentliga och privata meddelanden liksom rätten att slippa bli avlyssnad hör enligt svensk rättsuppfattning till medborgarnas personliga frihet. Det finns goda skäl att se allvarligt på de i dessa paragrafer straffbelagda gärningarna. Enligt vår uppfattning är den integritetskränkning, som kriminaliseras i de nu aktuella paragraferna, jämförbar med den som hemfridsbrott innebär. Enligt vårt förslag är maximistraffet för hemfridsbrott fängelse i ett år. Vi föreslår därför att straffskalorna för de nu aktuella brotten ändras på så sätt att maximistraffet sänks till fängelse i ett år.

14.1.3 5 kap. Om folkmord

1 § Folkmord

En särskild bestämmelse om folkmord infördes i svensk rätt år 1964 (lag 1964:169 om straff för folkmord). Vi har i avsnitt 13 tagit ställning för att införa bestämmelserna om folkmord i BrB.

Straffskalan för folkmord är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

För folkmord skall den dömas som förövar gärning, för vilken enligt lag är stadgat fängelse i fyra år eller däröver, mot en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp med avsikt att förgöra gruppen helt eller delvis.

Bestämmelsen om folkmord bygger på en konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord som antogs den 9 december 1948 av FN:s generalförsamling och som ratificerats av Sverige.

Med folkmord förstås enligt konventionen att någon, i avsikt att helt eller delvis förinta en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös grupp som sådan, dödar medlemmar av gruppen, tillfogar medlemmar av gruppen svår kroppslig eller själslig skada, uppsåtligen påtvingar gruppen levnadsvillkor avsedda att förhindra födelser inom gruppen eller också överför barn från gruppen till en annan grupp. Det utmärkande för folkmord är alltså att brottet ytterst riktar sig mot en folkgrupp och avser att förinta den fastän det omedelbara objektet för brottet utgörs av mänskliga individer.

Folkmordsstadgandet innebär en komplettering av straffstadgandena i BrB. De brottstyper som f. n. kan konstituera ansvar för folkmord är mord (3 kap. 1 §), grov misshandel (3 kap. 5 §), människorov (4 kap. 1 §), olaga frihetsberövande (4 kap. 2 §), försättande i nödläge (4 kap. 3 §), grovt olaga tvång (4 kap. 4 § andra stycket), mordbrand (15 kap. 1 §), grov mordbrand (15 kap. 2 §), allmänfarlig ödeläggelse (15 kap. 3 §), sabotage (15 kap. 4 §), grovt sabotage (15 kap. 5 §), luftfartssabotage (15 kap. 6 §), spridande av gift eller smitta (15 kap. 8 §) och grov uppvigling (19 kap. 5 § tredje stycket). Om något av dessa brott begås med folkmordsuppsåt skall dömas endast för folkmord. Minimistraffet för det särskilda brott det är fråga om får av naturliga skäl inte underskridas även om det skulle vara så att folkmordsbrottet har ett lägre minimum.

Något brott som är allvarligare än folkmord finns enligt vår uppfattning inte. Att maximistraffet bör vara fängelse på livstid är därmed klart.

Folkmordsstadgandet omfattar brott vilka har ett maximistraff på fyra års fängelse eller mer. Att minimistraffet för folkmord bestämts till fängelse i fyra år är mot bakgrund härav naturligt. Vi föreslår ingen förändring av gränsen för folkmordsstadgandets tillämpningsområde. Minimistraffet för folkmord får därför i vårt förslag kvarstå oförändrat.

Våra förslag till straffskalor innebär att normalgraderna av sabotage (15 kap. 4 §) och luftfartssabotage (15 kap. 6 §) inte längre kan grunda ansvar för folkmord. Detta innebär enligt vår uppfattning inte någon nackdel. Fortfarande kan ju de grova formerna av dessa brott ligga till grund för folkmordsansvar.

14.1.4 6 kap. Om ärekränkning

Med ärekränkning avses förtal (6 kap. 1 §), grovt förtal (6 kap. 2 §), förtal av avliden (6 kap. 4 §) och förolämpning (6 kap. 3 §).

1–4 §§ Förtal, grovt förtal, förtal av avliden och förolämpning

I strafflagen var straffskalan för det brott som kan anses motsvara förtal (16 kap. 8 § SL) fängelse i högst sex månader eller böter, för brottet motsvarande grovt förtal (16 kap. 7 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse i högst sex månader eller böter. För förolämpning var straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

förtal	böter
grovt förtal	böter eller fängelse i högst två år
förolämpning	böter
grov förolämpning	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

förtal	böter
grovt förtal	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år
förolämpning	böter
grov förolämpning	straffskalan utgår

Kriminaliseringen av förtal riktas mot den fridskränkning angrepp på en persons anseende innebär. Förtalsbrottet består i att om någon lämna uppgift som är ägnad att utsätta honom för andras missaktning. Uppgiften måste lämnas till annan än den angripne. Vanligen sker detta i tal eller skrift men det kan också ske på annat sätt, exempelvis i bild. Exempel på nedsättande uppgift är enligt lagtexten att någon utpekas som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt.

Ansvar för förtal föreligger i princip oberoende av om den nedsättande uppgiften är sann eller ej. Man har alltså ingen allmän rätt att säga sanning-

en. Men är en uppgift sann eller hade den som lämnade uppgiften skälig grund för att hålla den för sann kan han undgå ansvar. För detta krävs emellertid dels att han kan visa sanningshalten eller att han hade skälig grund, dels att han var skyldig att uttala sig eller det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgiften.

För ansvar för förtal av avliden krävs att förutsättningarna för förtal är uppfyllda och att gärningen är sårande för de efterlevande eller att den på annat sätt, särskilt med beaktande av den tid som förflutit sedan den förtalade dog, kan anses kränka den frid som bör tillkomma honom.

Medan kriminaliseringen av förtalsbrottet riktas mot den fridskränkning angrepp på en persons anseende innebär riktas kriminaliseringen av förolämpning mot den fridskränkning ett angrepp på en persons självkänsla innebär. Förolämpning består i att smäda annan. Angreppet riktas, i motsats till vid förtal, direkt mot den det gäller. Förolämpning kan ske genom tillmälen, kränkande beskyllningar, föraktfulla åtbörder eller skymfliga bilder.

Vid förarbetena till BrB anförde departementschefen beträffande förtalsbrotten bl. a. följande (prop. 1962:10 s. B 141 f).

Människan i ett samhälle, icke minst i ett modernt samhälle, är hänvisad att på olika sätt och i olika plan leva i gruppgemenskap med andra. Om därför någon angriper annan genom att om honom utsprida nedsättande uppgifter och därigenom försöker inrikta gruppens känslor mot honom, så kan detta vara ett farligt angrepp, som för den angripne kan leda till uteslutning ur gruppgemenskapen eller försvårade livsbetingelser på olika sätt. Däri ligger förtalsbrottets natur och grunden till dess kriminalisering. Brottet utgör ett angrepp på annans ställning i samhället som kräver beivran, lika väl som angrepp på annans kroppsliga integritet och rörelsefrihet. Utmärkande för förolämpningsbrottet är att det kränkande uttalandet riktar sig icke till andra medlemmar av gruppen utan till den berörda personen själv, och kriminaliseringen avser att skydda den enskilde mot direkta angrepp med smädliga tillmälen.

Även om det praktiska värdet av att ärekränkning är kriminaliserad ofta kan ifrågasättas, bör dock lagbestämmelser härom bibehållas och utformas så effektivt som det är möjligt. Sådana brott kan skapa svåra lidanden för den enskilde och förödande sociala skadeverkningar för denne; ärekränkning bör därför kunna beivras vid domstol.

Vad departementschefen uttalade i 1962 års proposition äger enligt vår mening fortfarande giltighet. Att angrepp av det slag det här är fråga om i en del fall kan förorsaka ett betydande psykiskt lidande står helt klart. Vi anser således att det finns goda skäl för en lagstiftning mot kränkningar av andra personers ära.

Straffskalorna för ärekränkningsbrotten har i princip legat fast sedan 1865. Under den långa tid som förflutit sedan strafflagen infördes har synen på ärekränkningsbrotten sannolikt förändrats en hel del. Tröskeln för att komma in på det straffbara området har – utan att det kommit till uttryck i lagstiftningen – höjts efter hand. Samtidigt har mediautvecklingen medfört att beskyllningar och andra kränkande uttalanden numera kan få en betydligt större spridning, särskilt när det gäller mer kända personer.

Förtalsbrottet bör ses som det allvarligaste av brotten i 6 kap. Vi anser att, om ett förtalsbrott är grovt, ett fängelsestraff inte på något sätt bör vara

uteslutet. För grovt förtal bör därför fängelse ingå i straffskalan. Maximistraffet bör dock sättas lägre än f. n. Vi föreslår att det sätts till fängelse i ett år. För övriga brott bör enligt vår uppfattning fängelse inte kunna komma i fråga som påföljd. Vi föreslår därför att vid förtal som inte är grovt och vid förolämpning straffskalan skall vara böter. Minimistraffet för grovt förtal är enligt vårt förslag 100 dagsböter. En följd härav är att för normalgraden av förtal straffet endast i undantagsfall bör uppgå till eller överstiga denna nivå.

Det kan kanske tyckas att straffskalorna för ärekränkningsbrotten med vårt förslag blir alltför milda. Vi vill därför erinra om de förslag vi lägger fram som innebär en skärpning av bötesstraffet. Även enligt vårt förslag kommer kännbara straff – i första hand i form av böter – att kunna utdömas för brotten i 6 kap.

I praktiken innebär våra förslag att minska möjligheten att döma till fängelse för ärekränkningsbrott inte någon förändring. Åren 1981–1984 har endast ett enda fängelsestraff utdömts för brott mot 6 kap. Det var ett fängelsestraff på fyra månader för grovt förtal. Och under dessa år utdömdes härutöver endast ett fåtal påföljder strängare än böter.

En följd av förslaget att ta bort fängelse vid förolämpning blir att den särskilda straffskalan för grovt brott faller bort.

14.1.5 7 kap. Om sexualbrott

Sexualbrotten är våldtäkt (7 kap. 1 § första och andra stycket), grov våldtäkt (7 kap. 1 § tredje stycket), sexuellt tvång (7 kap. 2 §), sexuellt utnyttjande (7 kap. 3 §), sexuellt utnyttjande av underårig (7 kap. 4 § andra stycket), sexuellt umgänge med avkomling (7 kap. 5 § första stycket), sexuellt umgänge med syskon (7 kap. 5 § andra stycket), sexuellt umgänge med barn (7 kap. 6 §), sexuellt ofredande (7 kap. 7 §), koppleri (7 kap. 8 §), grovt koppleri (7 kap. 9 §) och förförelse av ungdom (7 kap. 10 §).

Kapitlet om sexualbrotten har genom lagstiftning år 1984 undergått en genomgripande förändring. Denna lagstiftning föregicks av ett besvärligt och mer än tio år långt förberedelsearbete. Alla de i riksdagen företrädda partierna ställde sig bakom de centrala värderingar på sexualbrottens område som den nya lagstiftningen gav uttryck för. Frågan är mot bakgrund härav om sexualbrotten nu på nytt bör tas upp till värdering. Om detta är enligt vår mening följande att säga.

Vi har i avsnitt 11 utförligt diskuterat frågor som är avgörande för vilka straffskalor som bör väljas för de enskilda brotten. Så t. ex. har vi anslutit oss till tanken att nivån på straffen bör sänkas över lag. Vidare har vi angivit vissa principer för hur brotten bör värderas i svårhetshänseende och vilka skäl som bör användas härvidlag. Vi har vidare i avsnitt 12 gått in på allmänna principer för hur straffskalor bör konstrueras.

Det kan konstateras att 1984 års straffskalor för sexualbrotten stämmer ganska dåligt med de allmänna principer vi tillämpar vid straffskaleöversynen. Här kan bara pekas på att relationerna i vissa fall till straffskalorna för andra brott är mindre lämpliga, vilket gör straffvärdejämförelser haltande, och att överlappningen vid gradindelade brott i vissa fall är betydande. Det är emellertid, trots det nu anförda, vår uppfattning att vi inte här och nu bör ta upp straffvärdet hos sexualbrotten till ny bedömning.

Det nu sagda, dvs. att låta sexualbrottens straffskalor kvarstå oförändrade, kan dock inte genomföras fullt ut. Då de nuvarande straffskalorna för sexualbrotten beslutades gällde i de allra flesta fall villkorlig frigivning vid halva strafftiden. Vi föreslår en övergång till tvåtredjedelsfrigivning. För att detta inte skall medföra längre anstaltstider än riksdagen förutsatte år 1984 måste en omräkning ske. Denna omräkning är i huvudsak rent matematisk och innebär följande straffskalor för sexualbrotten.

Brott	Straffskala enligt BrB	Straffskala enligt förslaget
våldtäkt	fängelse, lägst två och högst sex år	fängelse, lägst ett år och sex månader och högst fyra år
våldtäkt, mindre allvarlig	fängelse i högst fyra år	fängelse i högst tre år
grov våldtäkt	fängelse, lägst fyra och högst tio år	fängelse, lägst tre och högst tio år
sexuellt tvång	fängelse i högst fyra år	fängelse i högst tre år
sexuellt utnyttjande	fängelse i högst fyra år	fängelse i högst tre år
sexuellt utnyttjande av underårig	fängelse i högst fyra år	fängelse i högst tre år
grovt sexuellt utnyttjande av underårig	fängelse, lägst två och högst åtta år	fängelse, lägst ett år och sex månader och högst sex år
sexuellt umgänge med avkomling	fängelse i högst två år	fängelse i högst ett år och sex månader
sexuellt umgänge med syskon	fängelse i högst ett år	fängelse i högst nio månader
sexuellt umgänge med barn	fängelse i högst fyra år	fängelse i högst tre år
sexuellt ofredande	böter eller fängelse i högst ett år	böter eller fängelse i högst nio månader
koppleri	fängelse i högst fyra år	fängelse i högst tre år
grovt koppleri	fängelse, lägst två och högst sex år	fängelse, lägst ett år och sex månader och högst fem år
förförelse av ungdom	böter eller fängelse i högst sex månader	böter eller fängelse i högst tre månader

14.1.6 8 kap. Om brott mot familj

Brott mot familj är tvegifte (8 kap. 1 §), förvanskande av familjeställning (8 kap. 2 §) och egenmäktighet med barn (8 kap. 3 §).

1 § Tvegifte

I strafflagen var straffskalan för tvegifte (17 kap. 1 § SL) straffarbete i högst fyra år eller fängelse eller, om gärningsmannen var ogift, straffarbete i högst två år eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan blir böter.

Tvegifte begår den som ingår äktenskap om han därvid redan är gift eller gifter sig med någon som är gift.

I tidigare lagstiftning bedömdes tvegifte mycket strängt. Enligt strafflagen kunde för tvegifte ursprungligen utdömas ända upp till sex års straffarbete.

I takt med det minskade religiösa inflytandet och de ökade möjligheterna att få skilsmässa har utvecklingen gått mot en allt mildare syn på brottet. Trots att möjlighet ges i BrB att döma ut fängelsestraff på två år för brottet uttalades i propositionen (prop. 1962:10 s. B 231) att tvegifte såsom självständig gärningstyp närmast borde anses som ett brott mot god ordning.

Tvegifte torde förekomma ytterst sällan. Med det system för hindersprövning vi har och den moderna folkbokföringen torde man knappast behöva räkna med att tvegifte begås. Men den kontroll som finns inbyggd i folkbokföringen kan naturligt nog inte upprätthållas beträffande svenskar som har haft hemvist utomlands eller utländska medborgare som kommer hit och vill ingå äktenskap. I undantagsfall finns det då en risk för tvegifte. Detta gäller särskilt i förhållande till länder som inte tillåter eller ställer upp svårigheter för äktenskapsskillnad. Sedan BrB infördes har emellertid möjligheterna att erhålla äktenskapsskillnad i Sverige ökat väsentligt. Det gäller även äktenskap där bägge makarna är utländska medborgare. Och även om de svenska reglerna någon gång skulle lägga hinder i vägen för en utländsk medborgare att få äktenskapsskillnad är det ju inget som hindrar att han, i stället för att ingå nytt äktenskap och därmed begå tvegifte, sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden. Mot bakgrund av det anförda anser vi – liksom departementschefen i samband med brottsbalksreformen – att tvegifte närmast kan ses som ett brott mot god ordning. För ett sådant brott bör fängelse aldrig komma i fråga. Vi förslår därför att endast böter skall ingå i straffskalan för tvegifte.

2 § Förvanskande av familjeställning

I strafflagen var straffskalan för förvanskande av familjeställning (17 kap. 4–5 §§ SL) straffarbete i högst sex år eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst ett år och sex månader.

Innebörden av brottet förvanskande av familjeställning framgår av straffrättskommitténs uttalande i samband med brottsbalksreformen. Kommittén uttalade (SOU 1953:14 s. 259 f):

> Härstamning, adoption, äktenskap och trolovning grundlägga ett rättsförhållande mellan två eller flera personer av familjerättslig natur. Denna anknytning till andra personer, vars innebörd får sin närmare bestämning av familjerättens regler, kan betecknas såsom en persons familjeställning. Denna ställning har betydelse i skilda hänseenden. Den kan vara bestämmande för familjerättigheter av olika slag, såsom rätt till arv, underhåll, giftorätt eller i vissa fall skadestånd eller ock till vårdnad, rätt att utöva förmynderskap eller att bära släktnamn. Familjeställningen kan vidare vara avgörande för möjligheten att ingå äktenskap med viss person eller för att erhålla medborgarskap. Från såväl den enskildes som samhällets synpunkt är det ett viktigt intresse att förhindra att personer till synes intaga en annan familjeställning än den som rätteligen tillkommer dem.
>
> I förevarande paragraf givas bestämmelser till skydd mot vissa gärningar som innebära att någon tillvällar sig eller annan falsk familjeställning eller berövar annan hans rätta familjeställning.

En persons rätta familjeställning kan förvanskas genom förfaranden av i stort sett två slag: antingen genom att någon utan att vidtaga eller åstadkomma ändringar i kyrkoböcker eller andra officiella register som ligga till grund för folkbokföringen falskeligen intager den familjeställning som tillkommer en annan eller ock genom att åt kyrkoböcker eller register gives ett oriktigt innehåll, vare sig detta nu åstadkommes genom förfalskning eller undertryckande av urkund eller genom att oriktiga eller ofullständiga uppgifter lämnas till myndighet som ombesörjer folkbokföringen. Av egentlig praktisk betydelse i förstnämnda hänseende äro sådana förvanskningar som ske genom att understicka barn – dvs. att på svikligt sätt låta ett barn träda i stället för ett visst annat levande eller avlidet barn eller eljest falskeligen låta det gälla som barn till viss person – eller genom att förbyta barn.

Liksom tvegifte är förvanskande av familjeställning ett brott med mycket låg frekvens. Detta hindrar emellertid inte att det framstår som allvarligt. Om det äger rum utan upptäckt förändras tillvaron totalt för den person vars familjeställning blir förvanskad. Men brottet kan även drabba ett flertal andra personer. Främst rör det sig naturligtvis om negativa verkningar på det personliga planet. Men även ekonomiska verkningar, såsom vid arv, kan naturligtvis förekomma som är av så allvarlig art att fängelse bör kunna komma i fråga. Vi anser att skäl saknas att genomföra en större sänkning av brottets straffskala än vad övergången till tvåtredjedelsfrigivning föranleder.

3 § Egenmäktighet med barn

I strafflagen var straffskalan för egenmäktighet med barn (15 kap. 8 a § SL) högst straffarbete i två år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

egenmäktighet med barn	böter eller fängelse i högst sex månader
grov egenmäktighet med barn	fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

egenmäktighet med barn	böter eller fängelse i högst tre månader
grov egenmäktighet med barn	fängelse i högst ett år och sex månader

Under bestämmelsen om egenmäktighet med barn, dvs. personer under 15 år, faller den som obehörigen skiljer ett barn från någon som har vårdnad om det. Men brottet avser även den som gemensamt med någon annan har vårdnaden, om han utan beaktansvärt skäl egenmäktigt bortför barnet samt den vårdnadshavare som själv tar sig rätt genom att obehörigen bemäktiga sig barnet. Slutligen faller under bestämmelsen om egenmäktighet med barn den som obehörigen skiljer barn från någon som vårdar barnet med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Stadgandet om egenmäktighet med barn är subsidiärt till vissa av frihetsbrotten nämligen människorov (4 kap. 1 §), olaga frihetsberövande (4 kap. 2 §) och försättande i nödläge (4 kap. 3 §) samt till främjande av flykt (20 kap. 10 §). Det senare gäller endast då lagen om vård av unga tillämpas.

Vid bedömande av om ett bortförande av barn är att bedöma som ett av nu nämnda brott mot frihet eller utgör egenmäktighet med barn skall gärningsmannens motiv tillmätas stor betydelse.

Det står klart att det vid egenmäktighet med barn ofta rör sig om situationer som är mycket ömtåliga. För att straffbestämmelsen skall vara att tillämpa – och inte de strängare bestämmelserna om t. ex. olaga frihetsberövande – krävs nämligen att gärningsmannens motiv är goda. Detta talar för ett lågt straffvärde. Men samtidigt råder det enligt vår mening ingen tvekan om att fall kan förekomma som är så allvarliga att ett fängelsestraff framstår som motiverat. I samband med en straffskärpning år 1982 uttalade departementschefen att det kan bli en chockartad upplevelse för ett barn att hastigt ryckas upp från sin nuvarande miljö och tvingas leva i ett främmande land utan att veta om det någonsin kommer att få träffa sin andra förälder. Vi delar denna bedömning. Maximistraffet för brottet bör mot bakgrund härav behållas på nuvarande nivå. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en sänkning av maximistraffet till fängelse i ett år och sex månader.

14.2 Förmögenhetsbrotten

Med förmögenhetsbrotten avses brotten i 9–14 kap. BrB. 9 kap. (stöld, rån och andra tillgreppsbrott) domineras av brott som i verklig mening kan betecknas som tillgreppsbrott såsom t. ex. stöld, men där finns även andra arter av brott. Exempel härpå är egenmäktigt förfarande som t. ex. kan innebära både besittningsrubbning utan tillgrepp och olaga motvärn. Man kan säga att brotten i 9 kap. innefattar ett med *fysiska* metoder företaget ingrepp i annans maktsfär. I 10 kap. (bedrägeri och annan oredlighet) kriminaliseras främst brott som innefattar ett med *psykiska* metoder företaget sådant ingrepp. I 11 kap. (skattebedrägeri och andra skattebrott) finns de skattebrott som är placerade i nuvarande skattebrottslagen. Brotten har med endast redaktionella ändringar överförts till BrB. I 12 kap. (förskingring och annan trolöshet) finns brott av vilka flertalet karaktäriseras av missbruk av egen maktsfär i vissa rättsförhållanden. Det är här ofta fråga om gärningar där gärningsmannen har missbrukat visat förtroende. Även brotten i 13 kap. (gäldenärsbrott) kan sägas innefatta ett moment av trolöshet som här riktat sig mot borgenärerna. I likhet med brotten i 12 kap. kännetecknas de av missbruk av egen maktsfär, nu i gäldsförhållanden. Vid brotten mot 14 kap. (skadegörelsebrott) rör det sig, i motsats till i de övriga kapitlen, om gärningar där man med fysiska metoder ingriper i en saks substans.

Förmögenhetsbrotten intar en central plats i straffsystemet. De viktigaste förmögenhetsbrotten har gamla anor. Vissa element i straffstadgandena om tillgreppsbrott kan föras tillbaka ända till våra äldsta rättskällor. Förmögenhetsbrotten svarar också för en mycket stor del av den totala brottsligheten och tar således en betydande del av rättsväsendets resurser i anspråk. Som exempel kan nämnas att ca 40 procent av fängelseplatserna beläggs med personer dömda för förmögenhetsbrott.

Skyddsobjektet vid förmögenhetsbrotten är rätten till egendom i vid be-

märkelse. Det är naturligtvis av avgörande betydelse både för den enskilde och för samhällslivet att rätten till egendom respekteras. Det finns således goda skäl för att kriminalisera gärningar som innebär angrepp på t. ex. äganderätten. Däremot står det klart att förmögenhetsbrotten allmänt sett måste ges ett lägre straffvärde än brotten mot person. Det måste för samhället vara av större intresse att betona det straffvärda i angrepp på t. ex. liv och frihet än straffvärdet för angrepp mot rätten till egendom.

Enligt vår uppfattning, som också vinner stöd av en utförd undersökning av rättsmedvetandet i Sverige (BRÅ-rapport 1982:1), är förmögenhetsbrottens straffvärde enligt BrB i allmänhet för högt och bör således sättas lägre. Skälen härför är flera. Utvecklingen har gjort att synen på rena förmögenhetsbrott i takt med välståndsutvecklingen har förändrats. Man är väl i och för sig i dag knappast mer benägen att acceptera t. ex. stöld än man var för några decennier sedan. Men det genomsnittliga stöldbrottet torde upplevas som mindre allvarligt idag, i vart fall om man jämför med våldsbrotten. Det kan t. ex. inte överensstämma med de värderingar som råder i samhället att jämställa normalgraden av stöld med motsvarande grad av misshandel och än mindre att se allvarligare på det ringa stöldbrottet än på det ringa misshandelsbrottet.

Vilka faktorer i samhällsutvecklingen som betytt mest för mildringen i synen på förmögenhetsbrotten i allmänhet kan naturligtvis diskuteras. I debatten har det ansetts att försäkringsväsendets utbyggnad haft betydelse härvidlag. Genom att möjligheter har införts att skydda sig från huvuddelen av brottslighetens ekonomiska skadeverkningar skulle den allmänna uppfattningen om allvaret i brottsligheten ha mildrats. I samma riktning skulle den stora förändringen i tillfällesstrukturen, som det moderna konsumtionssamhället medfört, ha haft betydelse. Enligt vår uppfattning är det sannolikt ett flertal samverkande faktorer som lett till den ändrade inställningen till de vanliga förmögenhetsbrottens straffvärde. Det är inte möjligt att med säkerhet utpeka någon omständighet som den mest betydande och detta är heller inte nödvändigt.

Bland förmögenhetsbrotten finns brottstyper beträffande vilka den nu redovisade mildringen i synen på straffvärdet inte ägt rum. Detta gäller främst brott som vid sidan av den rent ekonomiska skadan innefattar personliga integritetskränkningar av olika slag såsom inbrottsstöld i bostäder och rånbrott men även vissa brott som kan hänföras till ekonomisk brottslighet. För nu nämnda brottstyper kan enligt vår uppfattning inga skäl anföras för en sänkning av straffvärdet.

När det gäller brott som innebär angrepp på den personliga integriteten har vi i samband med behandlingen av brotten mot person redan uttalat att en höjning av straffvärdet bör ske. Beträffande den närmare argumentationen kan vi hänvisa till vad vi anfört bl. a. i avsnitt 14.1. Bedömningen av den ekonomiska kriminaliteten återkommer vi till vid de brottstyper som i detta sammanhang är aktuella. Redan här inledningsvis vill vi emellertid uttala att det allvarliga i den ekonomiska brottsligheten ligger i att brottsligheten ofta har stora skadeverkningar som följd, främst för samhället men ofta även för enskilda rättssubjekt t. ex. för företag som kommer i ett konkurrensmässigt sämre läge, att brottsligheten är planerad och utförd på ett systematiskt sätt samt att den i de flesta fall innebär att människor ställer sig

utanför samhället när det gäller skyldigheten att efter förmåga bidra till att täcka de kostnader som det allmännas verksamhet medför.

14.2.1 9 kap. Om stöld, rån och andra tillgreppsbrott

Med stöld, rån och andra tillgreppsbrott avses stöld (9 kap. 1 §), snatteri (9 kap.2 §), bodräkt (9 kap. 3 §), grov stöld (9 kap. 4 §), rån (9 kap. 5 §), grovt rån (9 kap. 6 §), tillgrepp av fortskaffningsmedel (9 kap. 7 §), egenmäktigt förfarande (9 kap. 8 §), självtäkt (9 kap. 9 §) och olovlig kraftavledning (9 kap. 10 §).

1, 2 och 4 §§ Stöld, snatteri och grov stöld

I strafflagen var straffskalan för stöld (20 kap. 1 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse, för snatteri (20 kap. 2 § SL) böter eller fängelse och för grov stöld (20 kap. 4 § SL) straffarbete i högst sex år.
Enligt BrB gäller följande straffskalor.

stöld	fängelse i högst två år
snatteri	böter eller fängelse i högst sex månader
grov stöld	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

stöld	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
snatteri	böter
grov stöld	fängelse, lägst tre månader och högst fem år

För att en gärning skall utgöra stöld krävs att gärningsmannen olovligen tar en sak, att saken tillhör en annan, att gärningsmannen har uppsåt att tillägna sig det tagna och att tillgreppet innebär skada.

Snatteri är en stöld som med hänsyn till det tagnas värde och övriga omständigheter utgör ett ringa brott. Ett visst värde är inte avgörande. I praktiken arbetar man dock med en värdegräns mellan stöld och snatteri. F. n. ligger denna vid ca 600–700 kr. (Se RÅ-nytt 1985 nr 5 och NJA 1985:384.)

Grov stöld är stöld eller bodräkt (se nedan) som med hänsyn till omständigheterna är att bedöma som grov. Vid denna bedömning skall främst beaktas om tillgreppet avsett sak som någon bar på sig, dvs. om det rört sig om fickstöld eller väskryckning, om gärningsmannen var försedd med vapen, sprängämne eller annat sådant farligt hjälpmedel eller om gärningen på annat sätt var av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Sedan länge har stöldbrottet tillmätts ett förhållandevis mycket högt straffvärde. I äldre doktrin ansågs detta ha sin grund i tanken om äganderättens "okränkbarhet". Senare har man ansett att det höga straffvärdet framför allt betingades av praktiska skyddssynpunkter. Det framstår som natur-

ligt, att man i ett samhälle där stora delar av befolkningen levde under knappa förhållanden, såg allvarligt på stöldbrottet. En stöld av livsmedel eller annat som behövdes för livsuppehället kunde för den som drabbades bli mycket kännbar. Den välståndsutveckling som ägt rum under de senaste decennierna har medfört att synen på stöldbrottet har ändrats. Dels innebär genomsnittligt sett en stöld i dag inte på långt när ett så ekonomiskt kännbart ingrepp som den gjorde förr, dels framträder stöldbrottet som allvarligt främst när det innebär en kränkning av den personliga integriteten såsom t. ex. vid inbrott i bostadslägenheter.

I enlighet med det nu anförda har det när det gäller skyddsintresset vid stöldbrott skett en förskjutning. Det straffvärda ligger nu i betydligt större utsträckning än tidigare i den kränkning av den personliga integriteten och tryggheten som stöldbrottet i vissa fall kan innebära. Långt i från alla stöldbrott är emellertid av det slag att den personliga integriteten kränks. För den stora mängden stöldbrott anser vi därför mot bakgrund av den minskade betydelsen av rena förmögenhetsförluster, att straffskalorna allmänt sett bör sänkas.

När det gäller snatteribrottet föreslår vi att fängelse utgår ur straffskalan. Snatteri blir alltså ett "rent" bötesbrott. Vårt förslag i denna del skulle – med oförändrat regelsystem i övrigt – innebära bl. a. dels att gripande av snattare inte skulle bli möjligt, dels att vid fall av misstanke om seriebrottslighet husrannsakan inte skulle få tillgripas. Vidare skulle domstolen, även vid aldrig så många snatterier begångna av samme gärningsman, vara förhindrad att ådöma annan påföljd än böter. Vi anser att de nu nämnda konsekvenserna av vår straffvärdebedömning är olämpliga och lämnar i avsnitt 17.2 förslag till lagändringar som innebär att tillämpligheten av de straffprocessuella säkerhetsåtgärderna vid misstanke om snatteri blir i huvudsak oförändrade. Vidare tillskapar vi en möjlighet att i vissa fall av systematiska snatterier utdöma annan påföljd än böter (se föreslagna 28 kap. 8 § och avsnitt 8.7).

För stöldbrottet införs en möjlighet att döma till dagsböter, dock lägst 50. När det gäller avgränsningen till snatteri innebär detta att ett enda fall av snatteri endast i undantagsfall bör medföra ett straff som uppgår till eller överstiger 50 dagsböter. En sådan straffmätning torde i praktiken knappast innebära någon förändring jämfört med förhållandena f. n. Av statistiken för år 1984, som avser huvudbrott, kan utläsas att av sammanlagt 7 119 bötesstraff för snatteri endast 788 dvs. ca elva procent var på 50 dagsböter eller däröver. I dessa fall torde det ofta varit fråga om flerfaldig brottslighet.

När det gäller tillämpningen av straffskalan för stöld är det vår uppfattning att det i ett inte obetydligt antal fall skall vara tillräckligt att utdöma böter. Detta gäller emellertid endast sådana fall där varken någon integritetskränkning eller någon annan försvårande omständighet förekommit. Vidare gäller att det tillgripnas värde inte får vara alltför högt. Att här ange någon beloppsgräns anser vi skulle vara mindre lämpligt. Vi anser dock att det, när det enbart gäller värdet av det stulna, bör finnas ett betydande utrymme att döma till böter för normalgraden av stöld.

Sänkningen av minimistraffet för grov stöld till tre månaders fängelse är delvis ett resultat av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Den är emellertid också ett uttryck för den mildare synen på förmögenhetsbrotten och den

allmänna sänkningen av nivån på straffen.

Vårt förslag till straffskala för grov stöld innebär nominellt en sänkning av maximistraffet med ett år. I praktiken innebär detta emellertid – på grund av reglerna för villkorlig frigivning – ingen sänkning. F. n. friges nämligen alla som dömts för grov stöld, oberoende av straffets längd, när de avtjänat hälften av det utdömda straffet. Den som f. n. döms för grov stöld till maximistraffet, fängelse i sex år, avtjänar alltså aldrig mer än tre år i anstalt. Detta gällde f. ö. även före halvtidsreformen den 1 juli 1983. Med ett oförändrat maximistraff skulle, vid övergång till tvåtredjedelsfrigivning, anstaltstiden i dessa fall öka till fyra år. Med hänsyn till att det även med våra förslag kommer att finnas en betydande mängd luft i straffskalorna skulle kunna diskuteras om en nedjustering av straffmaximum för grov stöld är nödvändig. Man skulle eventuellt kunna nöja sig med att behålla sex års fängelse som maximistraff men samtidigt bestämma att alla straff för grov stöld i jämförelse med f.n. skall sänkas till hälften. Det finns emellertid en del viktiga synpunkter som bör beaktas i detta sammanhang. För det första har vi tidigare uttalat att vi anser att straffvärdet för förmögenhetsbrotten allmänt bör sänkas utom för brott som riktar sig mot den personliga integriteten eller utgör ekonomisk brottslighet. Men inte heller för de två sistnämnda typerna av förmögenhetsbrott anser vi att straffvärdet bör höjas. Det skulle rimma illa med denna inställning att i praktiken skärpa straffen för de allvarligaste fallen av dessa brott, även om sådana allvarliga fall är mycket sällsynta, med drygt trettio procent. För det andra finns det risk att, vid ett bibehållet maximistraff, den sänkning av straffen för de flesta grova stölder med ungefär hälften, som det lägre straffvärdet och övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar, uteblir i vart fall i mellanskiktet av de grova stölderna dvs. i de fall som f. n. föranleder fängelsestraff på ett år och strax däröver. För det tredje måste vid bestämmande av maximistraffet för grov stöld beaktas dettas betydelse för maximistraffen för en hel del andra brott. Stöldbrottet utgör nämligen, tillsammans med en del andra centrala brott, en riktpunkt när det gäller nivån på straffskalorna. Med ett bibehållet maximistraff för grov stöld finns risk att maximistraffen för en hel del brott som vi vill uppvärdera, främst sådana mot person, hamnar på en alltför hög nivå.

Vid en sammanvägning av det nu nämnda anser vi att maximistraffet för grov stöld bör sänkas till fängelse i fem år. I praktiken innebär emellertid också detta straffmaximum en skärpning som ger möjlighet till längre anstaltstider för grov stöld än f. n. Skärpningen inskränker sig dock till fyra månader. Med den luft som bör finnas i straffskalan bl. a. vid den högsta graden av gradindelade brott, anser vi oss emellertid kunna godta denna effekt. Vi vill emellertid framhålla att med våra straffskalor för stöldbrotten och övergången till tvåtredjedelsfrigivning de utdömda straffen, främst för grov stöld, skall sänkas till hälften. På samma sätt som den som idag döms för grov stöld till fängelse i sex månader med vårt förslag skall dömas till fängelse i tre månader skall ettårsfallet medföra fängelse i sex månader. Ett undantag utgör emellertid de fall av stöld som innefattar integritetskränkningar. I dessa fall bör sänkningen vara mindre och i princip motsvara endast vad som föranleds av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. För en inbrottsstöld i en bostad, som f. n. föranleder fängelse i sex månader, bör således i fortsättningen fängelsestraffets längd bestämmas till fyra månader.

Vi har när det gäller normalgraden av stöld uttalat att bötesdelen av straffskalan inte bör tillämpas då brottet inneburit en integritetskränkning. I detta sammanhang finns det skäl att nämna att en kränkning av brottsoffrets integritet i många fall kan innebära att en stöld bedöms som grov. Vi vill här peka på den domstolspraxis som föreligger på området och som innebär att en inbrottsstöld i en bebodd lägenhet i princip bedöms som grov stöld. Inbrott i lägenheter eller hus där någon har sin bostad framstår i de allra flesta fall, med hänsyn till kränkningen av de boendes integritet, som ett brott med högt straffvärde.

3 § Bodräkt

I strafflagen var straffskalan för bodräkt (20 kap. 3 § SL) böter eller fängelse. Före år 1942 fanns en bestämmelse om bodräkt i 22 kap. 20 § SL. Straffet var här böter till högst dubbla värdet av det undandragna eller, om brottet var med "synnerligen försvårande omständigheter förenat", fängelse i högst ett år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år.

Vi föreslår att straffskalan blir böter eller fängelse i högst sex månader.

Bodräkt består i att stjäla från dödsbo som man är delägare i eller att stjäla från någon närstående som man sammanbor med. Som närstående betraktas makar, syskon, föräldrar och barn samt fosterföräldrar och fosterbarn. Vid grova fall av bodräkt skall dömas för grov stöld.

Bodräkt avser vissa privilegierade fall av stöld. Man har ansett det betydelsefullt att dessa fall både skall medföra ett lindrigare straff än om gärningsmannen varit någon utomstående och bedömas som en särskilt kategori brott med egen brottsbenämning.

Då bodräkt är en privilegiering av stöld (och snatteri) bör straffskalans maximum inte vara högre än maximistraffet för stöld. Och i förhållande till minimistraffet för grov stöld bör viss överlappning förekomma. Vi föreslår därför att maximistraffet sätts till fängelse sex månader. I övrigt bör straffskalan vara oförändrad.

5-6 §§ Rån och grovt rån

I strafflagen var straffskalan för normalgraden av rån (20 kap. 5 § första stycket SL) straffarbete från och med ett till och med åtta år och för grovt rån (20 kap. 5 § andra stycket SL), som exemplifierades med att den våldförde "får döden eller svår kroppsskada" eller "eljest är att anse som grovt", straffarbete på livstid eller från sex till tio år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

rån	fängelse, lägst ett och högst sex år
grovt rån	fängelse, lägst fyra och högst tio år

Vi föreslår följande straffskalor.

rån	fängelse, lägst sex månader och högst tre år
grovt rån	fängelse, lägst två och högst tio år

Av ránbrottet finns tre fall: stöldfallet, motvärnsfallet och utpressningsfallet.

Stöldfallet av rån består i att råntvång utnyttjas för att genomföra ett stöldbrott. Motvärnsfallet består i att den som begått stöld och anträffats på bar gärning med råntvång sätter sig till motvärn mot den som vill återta det tillgripna. Utpressningsfallet slutligen innebär att om tvånget vid utpressning (10 kap. 4 §) uppfyller kravet på råntvång skall dömas för rån eller grovt rån och inte för utpressning.

Råntvång består antingen av våld på person eller av hot som innebär eller för den hotade framstår som trängande fara. Begreppet våld på person innefattar även att försätta någon i vanmakt eller annat sådant tillstånd. För att hot skall utgöra råntvång krävs att det skall gå ut på att någon tillfogas skada till liv eller hälsa. Ordet "trängande" antyder dels att hotet är eller uppfattas vara nära att förverkligas, dels att det hotade intresset är av särskild vikt.

Ett rån är att bedöma som grovt i första hand när utövat våld innefattar grov misshandel. Men grovt rån föreligger även i annat fall om gärningen var livsfarlig såsom vid hot med skarpladdat skjutvapen. Den i lagtexten givna exemplifieringen på rån som bör bedömas som grova är snarlik exemplifieringen på grov misshandel i 3 kap. 5 §.

Vi har tidigare tagit ställning för en sänkning av förmögenhetsbrottens straffvärde. I samband därmed har vi emellertid påpekat att denna sänkning inte bör komma i fråga t. ex. när det gäller brott som innebär angrepp på den personliga integriteten. Brott där detta är fallet är rån och grovt rån. Särskilt gäller detta naturligtvis *grovt rån*. Vid detta brott framträder våldsinslaget mycket klart. Någon sänkning av straffskalan för detta brott borde därför inte komma i fråga. Emellertid måste man vid bedömning av straffskalan för grovt rån beakta straffskalan för grov misshandel. Det kan knappast göras gällande att utövandet av det särskilt allvarliga råntvång, som krävs för att ránet skall bedömas som grovt, i någon högre grad skiljer sig från våldet vid grov misshandel. För grov misshandel gäller f. n. ett minimistraff på fängelse i ett år. Det är inte rimligt att det vid rån tillkommande inslaget av förmögenhetsbrott skall som nu föranleda ett fyra gånger högre minimistraff.

Vi föreslår att minimistraffet för grov misshandel skall vara fängelse i nio månader. Ett med hänsyn härtill lämpligt minimistraff för grovt rån är fängelse i två år. Vi vill framhålla att denna sänkning i förhållande till grov misshandel är ganska måttlig. Dels måste även vid grovt rån övergången till två-tredjedelsfrigivning beaktas, om än i något mindre grad än vid de flesta andra brott eftersom en del av dem som dömts för grovt rån redan f. n. friges villkorligt först när två tredjedelar av straffet avtjänats. Dels måste framhållas att förslaget trots sänkningen innebär att minimistraffet för det grova ránet blir nästan tre gånger så högt som det för grov misshandel. Och vi menar ingalunda att alla fall av grovt rån skall föranleda endast två års fängelse. Straffmaximum för brottet är enligt vårt förslag fortfarande fängelse i tio år. Liksom kan bedömas vara fallet f. n. torde det vid grovt rån förhållandevis ofta finnas skäl att utdöma ett straff överstigande minimistraffet.

När det gäller *normalgraden av rån* behöver våldsinslaget inte vara så betydande och brottet kan ibland framstå mer som ett förmögenhetsbrott än som ett våldsbrott. Detta gäller enligt vår uppfattning även med beaktande

av att det i de allra lindrigaste fallen inte skall dömas för rån utan för "annat brott som förfarandet innefattar" enligt 9 kap. 5 § andra stycket. Mot bakgrund härav anser vi att ett minimistraff på fängelse i nio månader, som en ren omräkning av minimistraffet på grund av tvåtredjedelsfrigivningen skulle innebära, skulle bli för högt. Särskilt gäller detta vid en jämförelse med det av oss föreslagna minimistraffet för grovt rån. Vi anser att ett minimistraff på fängelse i sex månader är tillräckligt för normalgraden av rån. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning blir denna sänkning i praktiken endast två månader och således ganska måttlig.

När det gäller bestämmandet av maximistraffet för normalgraden av rån måste omfattningen av bestämmelsen om grovt rån beaktas. Förhållandet är nämligen det, att om endast våldets eller hotets art är avgörande för om ett rån skall hänföras till grovt brott, måste maximistraffet för normalgraden av rån vara minst samma som motsvarande straff vid grov stöld. I sådana fall omfattar ju normalgraden av rån samtliga fall av grov stöld där våld, som varken är ringa eller grovt, förekommit. Om däremot även t. ex. beloppets storlek kan föranleda att bestämmelsen om grovt rån skall tillämpas bör maximistraffet för normalgraden av rån vara betydligt lägre och endast nätt och jämnt överstiga minimistraffet för grovt rån.

Enligt vår uppfattning är läget det sistnämnda. Detta innebär att vid bedömningen av om ett rån är grovt får samtliga omständigheter vid brottet beaktas även om naturligtvis graden av våld i stort sett alltid blir utlagsgivande. En följd av detta blir att maximistraffet för normalgraden av rån – för att inte överlappningen skall bli för stor – lämpligen bör bestämmas till fängelse i tre år.

7 § Tillgrepp av fortskaffningsmedel

Brottet tillgrepp av fortskaffningsmedel tillkom vid brottsbalksreformen.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

tillgrepp av fortskaffningsmedel	fängelse i högst två år
ringa tillgrepp av fortskaffningsmedel	böter
grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

tillgrepp av fortskaffningsmedel	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
ringa tillgrepp av fortskaffningsmedel	böter
grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel	fängelse, lägst tre månader och högst fyra år

Tillgrepp av fortskaffningsmedel består i att olovligen ta och bruka annans motorfordon eller annat motordrivet fortskaffningsmedel. Brottet är subsidiärt till stöldbrotten.

Paragrafen om tillgrepp av fortskaffningsmedel infördes i samband med brottsbalksreformen på lagrådets begäran. Grunden härför var att man önskade minska de svårigheter som den äldre lagstiftningen innebar då det gällde att avgöra om ett biltillgrepp var att hänföra till stöld (dvs. om tillägnelseuppsåt förelåg) eller om det endast var fråga om egenmäktigt förfarande.

Tillgrepp av fortskaffningsmedel är en kvalificerad form av egenmäktigt förfarande. Det tillgripna måste emellertid vara ett motordrivet fortskaffningsmedel som tillhör annan och det måste brukas.

I förarbetena framhålls, att bestämmelsen om tillgrepp av fortskaffningsmedel skall tillämpas även om brottet skulle varit att bedöma som rån, om stöldrekvisiten varit uppfyllda. Ett tillgrepp under utövande av råntvång blir normalt att bedöma som grovt brott. Detsamma gäller om tillgreppet på annat sätt sker med våld eller hot om våld eller om det avser mycket värdefull egendom. I övrigt kan viss ledning erhållas av de omständigheter som bör föranleda att en stöld bedöms som grov.

Om vid fall av tillgrepp av fortskaffningsmedel fordonet uppsåtligen förstörs skall dömas jämväl för skadegörelse enligt 14 kap. 1 §. Vid grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel gäller detta dock endast om även skadegörelsen är att bedöma som grov.

Enligt brottsbeskrivningen är som ovan nämnts brottet tillgrepp av fortskaffningsmedel subsidiärt i förhållande till stöld. Det som skiljer de båda brotten är att det vid tillgrepp av fortskaffningsmedel inte föreligger uppsåt hos gärningsmannen att behålla det tillgripna medan så måste vara fallet om ansvar skall ådömas för stöld. Detta skulle tala för en mildare syn på tillgrepp av fortskaffningsmedel än på stöld. Ett annat skäl, som främst har betydelse vid de grova fallen av resp. brott, är begränsningen när det gäller objektet för brottet. Även om "motorfordon eller annat motordrivet fortskaffningsmedel" i extrema fall kan representera betydande värden kan alltid konstrueras fall av stöld som avser större värden.

Vi anser, trots vad som ovan anförts, att det straffvärdemässigt knappast kan göras någon skillnad på den ringa graden och normalgraden av stöld och resp. grad av tillgrepp av fortskaffningsmedel. Dessa grader av brotten bör därför ha samma straffskalor. När det gäller maximistraffet för grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel föreslår vi emellertid inte, såsom vid grov stöld, någon sänkning. Detta har att göra främst med den straffrättsliga regleringen av tillgrepp av fortskaffningmedel under råntvång. Sådana fall, som starkt påminner om rån, skall enligt vad som ovan nämnts bedömas som grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel och inte som rån eller grovt rån. Detta gör det nödvändigt att i straffskalan för grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel ha tillgång till ett ganska högt maximistraff. Vi föreslår därför att maximistraffet för grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel liksom f. n. skall vara fängelse i fyra år.

8 § Egenmäktigt förfarande

I strafflagen var straffskalan för egenmäktigt förfarande (20 kap. 6 § första stycket SL) böter eller fängelse. Om brottet var att anse som grovt (20 kap.

6 § andra stycket SL) skulle dömas till straffarbete i högst två år eller till fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

egenmäktigt förfarande	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt egenmäktigt förfarande	fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

egenmäktigt förfarande	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt egenmäktigt förfarande	fängelse i högst ett år och sex månader

Brottet egenmäktigt förfarande är subsidiärt till brotten enligt 9 kap. 1–7 §§ och förekommer i tre olika former. För den vanligaste formen krävs endast ett olovligt tillgrepp. De övriga formerna av brottet består i att gärningsmannen med våld eller hot om våld hindrar annan i utövning av rätt att kvarhålla eller ta något resp. att gärningsmannen utan tillgrepp, genom att anbringa lås eller på annat sätt, olovligen rubbar annans besittning.

För grovt brott finns en särskild straffskala. Denna är avsedd att användas t. ex. om gärningen innefattar vårdslöst brukande av annans egendom av inte alltför obetydligt värde eller om det brukade inte återställs samt om våld, eller om fråga är om någon som hindrat annan i utövning av rätt att kvarhålla eller ta något, grovt våld eller hot därom t. ex. råntvång förekommit. Ett annat fall kan vara att gärningsmannen på ett påtagligt sätt svikit visat förtroende.

Eftersom egenmäktigt förfarande är subsidiärt till stöldbrotten, rånbrotten och tillgrepp av fortskaffningsmedel får brottets straffskala inte vara högre än för dessa brott. Bl. a. med hänsyn till att brottet i dess grova form kan inrymma en inte obetydlig grad av våld föreslår vi att den nuvarande nivån på maximistraffet behålls. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en sänkning till ett år och sex månader. Maximistraffet för normalgraden av brottet bör, för att inte överlappningen skall bli för stor, sänkas till fängelse i tre månader

9 § Självtäkt

I strafflagen var straffskalan för självtäkt (20 kap. 7 § SL) böter eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan för självtäkt böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan för självtäkt blir böter.

Självtäkt innebär att olovligen rubba annans besittning för att själv ta sig rätt.

Grunden för kriminalisering av självtäkt är att man ansett det inte kunna tillåtas att envar, för att t. ex. återta sin egendom, rubbar annans besittning. Sådana besittningsrubbningar skall i stället ske genom myndigheternas, t. ex. polisens, försorg. Det närmast till hands liggande exemplet på självtäkt är att någon återtar en sak som frånstulits honom utan att detta sker "å färsk gärning" eller från "den som är lösker man eller misstänkt att vilja rymma".

Vi anser att skäl saknas att låta fängelse ingå i straffskalan för självtäkt.

10 § Olovlig kraftavledning

I strafflagen var straffskalan för olovlig kraftavledning (20 kap. 9 § SL) högst straffarbete i två år eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst fyra år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår följande straffskalor.

olovlig kraftavledning	böter eller fängelse i högst tre månader
grov olovlig kraftavledning	fängelse i högst tre år

Olovlig kraftavledning innebär ett olovligt avledande av elektrisk kraft. Kraftavledning är olovlig även om man har rätt till ström, bara själva avledandet är olovligt (t. ex. genom att mätaren kopplas ur).

Ett avledande av exempelvis gas eller vatten är att bedöma som stöld eller, om tillägnelseuppsåt saknas, som egenmäktigt förfarande. Här finns alltså tillgång till straffskalan för grov stöld om brottet skulle framstå som allvarligt. Den som avleder elektrisk kraft kan däremot straffas endast enligt denna paragraf.

På strafflagens tid var brottet olovlig kraftavledning indelat i två olika svårhetsgrader. Maximistraffet för grovt brott var straffarbete i fyra år.

Vid brottsbalksreformen tog man bort den särskilda straffskalan för grovt brott. Detta skedde emellertid först i propositionen. Departementschefen uttalade (prop. 1962:10 s. B 196):

> Kommitténs förslag beträffande denna paragraf, som avser olovlig kraftavledning, innebär ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller. Något praktiskt behov av den i gällande rätt upptagna regeln om förhöjt maximum för grova fall synes emellertid ej föreligga. Lagbestämmelsen torde fylla sitt ändamål, därest påföljden sättes till böter eller fängelse i högst två år.

Två av lagrådets ledamöter invände häremot och uttalade (prop. 1962:10 s. B 445):

> Straffet för olovlig kraftavledning är enligt gällande lag högst straffarbete i två år eller, i grova fall, fyra år. Departementsförslaget upptar böter eller fängelse i högst två år i straffskalan och saknar särskild skala för de grova fallen. Vi anse att, då här kan vara fråga om fall jämförliga med grov stöld och grovt bedrägeri, det alltjämt bör finnas en särskild straffskala för grova fall och att den bör upptaga fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Vi instämmer i uttalandet från två av lagrådets ledamöter. Det är uppenbart att avledande av elektrisk kraft – som kan ske systematiskt och, med hänsyn till kostnaden för elektrisk energi, avse stora värden – kan vara ett brott med högt straffvärde. Vi föreslår därför en återgång till vad som gällde före BrB. Detta innebär att en grov form av brottet olovlig kraftavledning införs. Som grov olovlig kraftavledning bör sådana fall bedömas som i svårhetshänseende är jämförliga med grov stöld och grovt bedrägeri. Det skall alltså röra sig om fall som skett systematiskt eller avsett betydande värde eller fall där gärningsmannen visat mycket stor förslagenhet.

Maximistraffet för de olika graderna av olovlig kraftavledning bör vara lägre än för motsvarande grader av stöld. För grovt brott kan det lämpligen sättas till fängelse i tre år och för normalgraden till fängelse i tre månader.

14.2.2 10 kap. Om bedrägeri och annan oredlighet

Med bedrägeri och annan oredlighet avses bedrägeri (10 kap. 1 §), bedrägligt beteende (10 kap. 2 §), snyltning (10 kap. 3 §), grovt bedrägeri (10 kap. 4 §), utpressning (10 kap. 5 §), ocker (10 kap. 6 §), häleri (10 kap. 7 §), häleriförseelse (10 kap. 8 §), oredligt förfarande (10 kap. 9 §), svindleri (10 kap. 10 §) och ockerpantning (10 kap. 11 §).

1–4 §§ Bedrägeri, bedrägligt beteende, snyltning och grovt bedrägeri

I strafflagen var straffskalan för bedrägeri (21 kap. 1 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse, för bedrägligt beteende (21 kap. 2 § SL) böter eller fängelse och för grovt bedrägeri (21 kap. 3 § SL) straffarbete i högst sex år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

bedrägeri	fängelse i högst två år
bedrägligt beteende (snyltning)	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt bedrägeri	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

bedrägeri	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
bedrägligt beteende	böter
snyltning	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt bedrägeri	fängelse, lägst tre månader och högst fem år.

Bedrägeri innebär att gärningsmannen genom vilseledande förmår någon till en handling eller underlåtenhet (disposition) som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är (förmögenhetsöverföring).

Är ett bedrägeri ringa skall dömas för bedrägligt beteende. Vid bedöm-

ningen skall hänsyn tas till skadans omfattning och övriga omständigheter. I praxis torde värdegränsen för bedrägligt beteende ligga något högre än vid snatteri.

Ett specialfall av bedrägligt beteende är vad som i dagligt tal brukar benämnas snyltning. Brottet består i att en person inte gör rätt för sig när han använder sig av något som tillhandahålls mot kontant betalning. Typexempel är att åka tåg utan att ha löst biljett, äta på restaurang eller ta in på hotell och sedan gå utan att betala samt att bereda sig tillträde till t. ex. idrottsevenemang eller cirkusföreställning utan att betala.

Ett bedrägeri kan vara grovt bl. a. om allmänt förtroende missbrukats, falsk handling eller vilseledande bokföring använts och om gärningen på annat sätt varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Strafflagsreformen år 1937 avsåg bl. a. att i fråga om straffmaxima likställa stöld, bedrägeri och förskingring. Detta åstadkom man på så sätt att det sammanlagda maximistraffet för flera sådana brott alltid blev straffarbete i sex år. Straffrättskommittén fullföljde denna tanke genom att föreslå ett enhetsstraff på straffarbete i sex år som maximistraff för grov stöld, grovt bedrägeri, grov förskingring och grovt gäldenärsbrott. Alltsedan år 1942 har straffskalorna varit samma för resp. grad av stöld och bedrägeri.

Enligt vår uppfattning talar starka skäl för att stöldbrotten och bedrägeribrotten bör ha samma straffskalor. Och de skäl som anförts för att sätta stöldbrottens straffvärde lägre än f. n. gäller även för bedrägeri. Möjligen kan här sägas att nedvärderingen av de rena förmögenhetsbrotten i förhållande till våldsbrottsligheten har än större giltighet när det gäller brott mot 10 kap. än mot 9 kap. När det gäller bedrägeri- och oredlighetsbrotten innebär dessa nämligen endast i rena undantagsfall – om man bortser från utpressning – att målsägandens personliga integritet utsätts för kränkning.

Vi föreslår att bedrägligt beteende enligt 10 kap. 2 § blir ett "rent" bötesbrott. I likhet med vid snatteri bör det emellertid även i fortsättningen finnas möjlighet att bl. a. gripa den som misstänks för bedrägligt beteende (se avsnitt 17.2). Vidare bör möjlighet finnas att döma till annan påföljd än böter vid systematiska brott av detta slag. Bedrägligt beteende är således ett brott vid vilket den av oss i 28 kap. 8 § föreslagna regeln kan tillämpas.

Liksom för stöldbrottet föreslås en möjlighet att för normalgraden av bedrägeri döma till dagsböter, dock lägst 50. Härav följer att ett enda fall av bedrägligt beteende endast undantagsvis bör medföra ett straff som uppgår till eller överstiger 50 dagsböter. Liksom vid snatteri torde en sådan straffmätning knappast innebära någon förändring i förhållande till nuläget. Av statistiken för år 1984, som avser huvudbrott, kan utläsas att av sammanlagt 1 044 bötesstraff för bedrägligt beteende endast 103 dvs. ca tio procent var på 50 dagsböter eller däröver.

Den föreslagna straffskalan för bedrägligt beteende enligt 10 kap. 2 § skulle med nuvarande systematik omfatta även snyltningsbrott. Att införa en ordning som innebär att man för snyltning inte skulle kunna utdöma strängare straff än böter framstår emellertid som mindre lämpligt. Visserligen har den stora majoriteten av snyltningsbrotten ett lågt straffvärde. Men

fall av snyltning kan förekomma, främst hotellsnyltning, som avser så stora värden att ett bötesstraff inte framstår som ett tillräckligt strängt straffrättsligt ingripande. Att under t. ex. en veckas hotellvistelse dra på sig en skuld på runt 10.000 kr. är ingen omöjlighet. För sådana allvarliga fall av snyltning bör möjlighet finnas att utdöma strängare straff än böter. Vi föreslår därför att fängelse i högst tre månader införs jämte böter i straffskalan för snyltning. Lagtekniskt innebär detta att hänvisningen vid snyltning till bestämmelsen om bedrägligt beteende slopas. För att underlätta rättstillämpningen föreslår vi att i 10 kap. 3 § införs ett nytt brott med brottsbeteckningen *snyltning*.

När det gäller tillämpningen av straffskalan för bedrägeri är det vår uppfattning att det i ett inte obetydligt antal fall skall räcka med att utdöma böter särskilt som vi föreslår att möjligheter införs att utdöma ännu mer kännbara bötesstraff än f. n. Liksom vid stöld anser vi det vara mindre lämpligt att ange någon beloppsgräns. Bötesdelen av straffskalan bör kunna komma till användning om det rört sig om små belopp även om brottet begåtts efter förfalskning av urkund. Är det senare inte fallet och det inte heller finns andra försvårande omständigheter bör det finnas ett inte obetydligt utrymme för att utdöma bötesstraff.

Sänkningen av minimistraffet för grovt bedrägeri till tre månaders fängelse föranleds delvis av övergången till tvåtredjedelsfrigivning men ger också uttryck för den mildare synen på förmögenhetsbrotten.

Inledningsvis vid förmögenhetsbrotten har vi angett vissa typer av brottslighet som inte omfattas av den mildare synen på dessa brott. Bl. a. gäller detta ekonomisk brottslighet. Denna typ av brottslighet anser vi att man bör se allvarligt på. Det är därför nödvändigt att man har möjlighet att vid brottstyper som kan bli aktuella vid ekonomisk brottslighet utdöma kännbara straff. Bl a. av denna anledning föreslår vi att maximistraffet för bedrägeri – och även för de övriga centrala förmögenhetsbrotten – i praktiken bibehålls på den nuvarande nivån. Övergången till tvåtredjedelsfrigivning och sänkningen av maximistraffet till fängelse i fem år innebär, som utvecklats vid stöldbrotten, en ökning av längsta möjliga anstaltstid från tre år till tre år och fyra månader. Vår avsikt är att det utrymme, som finns i den övre delen av straffskalan för grovt bedrägeri, även i fortsättningen skall användas mycket sparsamt. Vi vill emellertid inte blunda för att samhällsutvecklingen kan föra med sig möjligheter att utföra förmögenhetsbrott av vida större omfattning än f. n. För sådana brott bör beredskap i form av ett högt maximistraff finnas.

5 § Utpressning

I strafflagen var straffskalan för utpressning (21 kap. 4 § SL) straffarbete i högst sex månader eller fängelse eller, om brottet var ringa, böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

utpressning	fängelse i högst två år
ringa utpressning	böter
grov utpressning	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

utpressning	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst nio månader
ringa utpressning	böter
grov utpressning	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Brottsbeskrivningen av utpressning ansluter till den för bedrägeri. Bedrägeri innebär att med vilseledande framkalla en disposition som innebär förmögenhetsöverföring. Skillnaden vid utpressning är att gärningsmannen i stället för att använda sig av psykiska medel använder sig av olaga tvång.

Utpressningsbrottet är, liksom rån, en kvalificerad form av olaga tvång. F. n. har utpressning i princip samma straffskala som olaga tvång. Enda skillnaden är att en särskild straffskala för ringa olaga tvång saknas. Om brottet faller under rånbestämmelsen skall endast dömas för detta brott och inte för utpressning. Om det döms för utpressning skall inte samtidigt dömas för olaga tvång.

Vi har tidigare uttalat oss för en uppvärdering av brottet olaga tvång. Detta gäller särskilt de grövsta formerna av detta brott nämligen pinande till bekännelse eller annan tortyr och därmed jämförbara fall. Det står klart att tvångsmomentet vid utpressning, även om fallen där misshandel förekommit i princip skall bedömas som rån, kan vara av betydande svårhetsgrad. Till detta kommer det psykiska lidande som en utpressning kan ge upphov till liksom brottets ekonomiska konsekvenser. Enligt vår uppfattning kan utpressning inte bedömas lindrigare än olaga tvång utan brotten bör ha, i princip, samma straffskala. Av detta följer att både maximi- och minimistraffet för grov utpressning bör vara högre än motsvarande straff för flertalet övriga förmögenhetsbrott. Vi föreslår således att maximum i motsats till vid grovt bedrägeri får ligga kvar på fängelse i sex år och att också minimistraffet får ligga kvar på nuvarande nivå, fängelse i sex månader. När det gäller normalgraden av utpressning bör maximistraffet, liksom vid motsvarande svårhetsgrad av olaga tvång, sättas till fängelse i nio månader.

Minimistraffet för utpressningsbrottet har vid ett par tillfällen före BrB:s införande varit föremål för diskussion (se t. ex. NJA II 1934 s. 366, SOU 1940:20 s. 142 och prop. 1962:10 s. B 203). Bl. a. har tveksamhet rått om böter borde ingå i straffskalan för utpressningsbrottet. Enligt vår uppfattning talar visserligen utpressningsbrottets karaktär mot att ge möjlighet att enligt straffskalan för brottet döma till böter. I praxis är emellertid bötesstraff inte helt ovanliga utan förekommer i ca 15 procent av fallen. Och vi kan tänka oss en del lindriga fall av utpressning som kan bedömas som ringa och där böter utan särskilt angivet minimum bör kunna utdömas. Den nuvarande straffskalan med böter för ringa fall bör därför behållas. Enligt vår uppfattning bör den dock få en restriktiv tillämpning.

När det gäller minimistraffet för normalgraden av utpressning föreslår vi en gräns på 100 dagsböter. Vi anser att det i de allra lindrigaste fallen av normalgraden av brottet bör – i likhet med vid misshandel (3 kap. 4 §) – finnas en möjlighet att ådöma ett högt bötesstraff. Genom vår föreslagna änd-

ring av bötesstraffets utformning kommer höga bötesstraff att kunna bli verkligt kännbara påföljder. Liksom vid misshandel innebär detta främst att i en del fall, där f. n. döms till villkorlig dom jämte böter, med vårt förslag i stället skall dömas till enbart ett högt bötesstraff.

6 § Ocker

I strafflagen var straffskalan för ocker (21 kap. 6 § SL) högst straffarbete i två år; var brottet grovt skulle dömas till straffarbete i högst fyra år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

ocker	böter eller fängelse i högst två år
grovt ocker	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

ocker	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt ocker	fängelse, lägst tre månader och högst fyra år

Ocker består i att någon vid avtal eller annan rättshandling begagnar sig av annans trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning i förhållande till honom till att bereda sig en förmån, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget eller för vilken vederlag inte skall utgå.

Med "trångmål" avses ett nödtillstånd som är speciellt för brottsoffret. En allmän nödsituation är inte tillräcklig. Med "oförstånd" avses bristande omdömesförmåga i allmänhet eller okunnighet beträffande viss typ av affärer. Exempel på 'lättsinne' är att vid kreditocker de lånade pengarna skall användas till hasardspel. En "beroende ställning" kan vara t. ex. av ekonomisk eller psykologisk art.

Om inget vederlag skall presteras föreligger – om övriga rekvisit är uppfyllda – alltid ocker. När vederlag skall presteras av gärningsmannen krävs emellertid att det skall råda ett uppenbart missförhållande mellan förmånen och vederlaget. Här kan ofta svåra bedömningsfrågor uppstå.

För grovt brott gäller en särskild straffskala. Några särskilda omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om grovt brott föreligger har varken angetts i lagen eller i förarbetena. Enligt BrB I s. 391 kan straffskalan för grovt brott särskilt tänkas få betydelse vid yrkesmässigt ocker. Beloppets storlek och graden av hänsynslöshet torde emellertid också ha betydelse för bedömningen.

Ocker skiljer sig från bedrägeri och utpressning främst på det sättet att bedragaren eller utpressaren i typiska fall själv skapar den situation som han drar fördel av medan ockraren utnyttjar en redan föreliggande situation.

Till skillnad från utpressning innebär ocker inget angrepp på brottsoffrets personliga integritet. Såtillvida liknar brottet mera bedrägeri. Ocker anses f. n., som framgår av straffskalan, som ett mindre allvarligt brott än bedrägeri.

Enligt BrB:s straffskalor bör ocker alltså ses som ett något lindrigare brott än de centrala förmögenhetsbrotten stöld, bedrägeri och förskingring. Som skäl härför har, som ovan antytts, anförts att för ocker fordras inte – såsom i regel vid bedrägeri – en aktiv handling, ett vilseledande, för att brottet skall komma till stånd utan det räcker att, låt vara fullt medvetet, utnyttja en redan uppkommen situation. Ett annat skäl för att se mildare på ocker är att brottsoffrets avsiktliga medverkan krävs för att brottet skall kunna begås. Vi delar den enligt BrB gällande uppfattningen att den brottsliga gärningen vid ocker bör ses som mindre allvarlig än t. ex. vid bedrägeri. Vi föreslår därför att maximistraffet för grovt ocker liksom f. n. sätts lägre än för grovt bedrägeri. Skillnaden mellan maximistraffen bör emellertid vara mindre än f. n. När det sedan gäller straffskalorna i övrigt bör, liksom enligt nuvarande ordning, i princip samma gränser gälla för ocker som för bedrägeri.

7-8 §§ Häleri och häleriförseelse

I strafflagen var straffskalan för häleri (21 kap. 6 § första stycket SL) straffarbete i högst två år eller fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst fyra år. För ringa brott var straffskalan böter eller fängelse. För häleriförseelse (21 kap. 6 § andra stycket SL) stadgades böter eller fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

häleri	fängelse i högst två år
ringa häleri	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt häleri	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år
häleriförseelse	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

häleri	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
ringa häleri	böter
grovt häleri	fängelse, lägst tre månader och högst fem år
häleriförseelse	böter eller fängelse i högst tre månader

Häleri kan förekomma i tre former: befattning med olovligen åtkommen sak (sakhäleri), otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv (vinningshäleri) och hävdande av brottsligt tillkommen fordran (fordringshäleri).

Sakhäleri består i att gärningsmannen tar viss befattning med något som är frånhänt annan genom brott. Befattningen skall vara att han köper eller tillgodogör sig saken eller eljest sådan att den är ägnad att försvåra sakens återställande. Kriminaliseringen av sakhäleri har till syfte dels att underlätta att genom brott åtkommen egendom återställs till ägaren, dels att motverka andra typer av förmögenhetsbrott genom att göra dessa mindre lockande genom att avsättningen av brottsgods försvåras.

Kriminaliseringen av *vinningshäleri* har bl. a. till syfte att möjliggöra bestraffning av den som tar befattning – och därvid skaffar sig vinning – med sådant som trätt i stället för sak som frånhänts annan genom brott. Som vinningshäleri är kriminaliserat att ta emot t. ex. pengar som erhållits vid belåning eller försäljning av stöldgods, en sak som köpts för stulna pengar eller en sak som köpts för pengar som erhållits vid försäljning eller belåning av stöldgods.

Fordringshäleri innebär t. ex. att kräva betalning av fordran som är tillkommen genom brott. Kriminaliseringen har motiverats med att man i första hand vill komma åt den som använder en mellanhand, t. ex. en ockrare eller en utpressare, men avser att själv utnyttja fordringen.

Häleribrottet tilldelades sitt nuvarande straffvärde vid strafflagsreformen år 1942. Dessförinnan var straffet för "efterföljande delaktighet" betydligt lägre.

År 1980 genomfördes en lagändring beträffande häleri och häleriförseelse som riktade sig mot häleri i näringsverksamhet och grundade sig på en promemoria från BRÅ (PM 1978:1 Sakhäleri m. m. s. 11). I promemorian anförs bl. a.:

> En av rikspolisstyrelsen år 1976 tillsatt arbetsgrupp mot organiserad brottslighet (AMOB) har i en i maj 1977 avgiven rapport anfört att häleriverksamheten i vårt land är välorganiserad och svårupptäckt. I vissa branscher t. ex. handeln med lump, skrot, antikviteter, konst, auktionsgods, begagnade bilar och andra begagnade kapitalvaror finns det enligt AMOB skäl att anta att häleri utgör en väsentlig del av vissa firmors verksamhet eller att huvudändamålet för verksamheten är häleri och att firman fungerar som en täckmantel för sådan brottslighet. Det förekommer enligt AMOB också en organiserad utförsel av mer värdefullt stöldgods till utlandet. Som exempel på sådant gods nämns ädelmetaller, konst, antikviteter och pälsar.
>
> Vid sidan av den organiserade häleribrottsligheten förekommer en nära nog öppen handel med stöldgods på gator och torg bl. a. i det centrala Stockholm. Det är här ofta fråga om narkotika- eller alkoholberoende personer som finansierar sitt missbruk genom stölder i varuhus och bostäder för försäljning till allmänheten. Förhållandet har föranlett bl. a. Sveriges köpmannaförbund att hos regeringen kräva en översyn av hur lagstiftningen om godtrosförvärv tillämpas.
>
> En omfattande häleriverksamhet är en grogrund för tillgreppsbrott. En effektiv bekämpning av häleribrotten och då i synnerhet den organiserade formen framstår därför som en angelägen åtgärd.

I promemorian anges att häleribrottsligheten i vårt land beräknas årligen omsätta stöldgods med ett marknadsvärde som uppgår till ca en miljard kr. samt att mellan 200 och 300 milj. kr. om året betalas på den svarta marknaden för denna egendom.

Vi har tidigare argumenterat för en allmän sänkning av straffvärdet för sådana förmögenhetsbrott som inte innefattar personliga integritetskränkningar eller utgör ekonomisk brottslighet. Nu nämnda undantag bör gälla även sådana brott som i inte ringa utsträckning förekommer som organiserad brottslighet. Häleri är ett sådant brott.

En sådan organiserad häleriverksamhet som BRÅ-promemorian talar om kan utgöra ett allvarligt samhällsproblem. Det är lätt att inse att förekoms-

ten av avsättningsmöjligheter för brottsgods är av avgörande betydelse för främst stöldbrottslighetens omfattning. Enligt vår uppfattning kan man inte se mildare på den som begår ett häleribrott av stor omfattning än på den som begår en motsvarande grov stöld. Detta talar för att maximistraffet för grovt häleri bör höjas till fängelse i fem år.

När det gäller straffskalorna för övriga grader av häleribrottet föreligger enligt BrB överensstämmelse med de centrala förmögenhetsbrotten. Enligt vår uppfattning kan man inte peka ut något av brotten, stölden eller häleriet, som svårare än det andra. Straffskalorna för häleri och ringa häleri bör därför även fortsättningsvis vara samma som för motsvarande grader av de centrala förmögenhetsbrotten.

Vårt förslag till straffskalor för häleribrottet innebär att detta i svårhetshänseende fullt ut jämställs med de centrala förmögenhetsbrotten stöld, bedrägeri och förskingring. Genom höjningen av maximistraffet till fängelse i fem år ges utrymme för mycket stränga straff för de allvarligaste formerna av organiserad häleriverksamhet. Liksom vid t. ex. stöld och bedrägeri är emellertid den övre delen av straffskalan avsedd för rena undantagsfall. För det stora flertalet fall av häleri skall ingen höjning av straffen ske. Dessa skall i stället, liksom vid övriga förmögenhetsbrott, sänkas med ungefär hälften med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning och till det lägre straffvärdet allmänt sett för förmögenhetsbrotten.

Häleriförseelse skiljer sig från häleri endast på den subjektiva sidan. I stället för vetskap om förbrottet räcker det med att gärningsmannen "hade skälig anledning antaga att brott förelåg".

Krimaliseringen av häleriförseelse bygger enligt förarbetena på följande tankegång (BrB I s. 402):

> Det förekommer att personer som köper tjuvgods väl misstänker att säljaren stulit egendomen men med flit underlåter att höra efter huru han åtkommit den. De hoppas nämligen därmed undgå att göra sig skyldiga till uppsåtlig befattning med tjuvgods. Som det i åtskilliga fall ej kan tagas för visst att de skulle ha köpt egendomen därest de vetat att den var stulen, brister ej sällan förutsättningarna för ansvar för uppsåtligt brott. En straffbestämmelse för oaktsamt förfarande har därför ansetts erforderlig.

Häleriförseelse är ett oaktsamhetsbrott. Vi har tidigare (se avsnitt 11) intagit den ståndpunkten att skillnaden i straffvärdehänseende mellan oaktsamhetsbrott och uppsåtliga brott är mycket stor. Detta skulle tala för att låta fängelse utgå ur straffskalan för häleriförseelse. För en sådan lösning talar också statistiken beträffande val av påföljd av vilken framgår att häleriförseelse i stort sett är ett bötesbrott. Vad som ovan nämnts angående vilka fall som ryms under bestämmelsen om häleriförseelse talar emellertid för att fängelse bör finnas kvar i straffskalan för brottet. Vid en sammanvägning av de nu angivna synpunkterna stannar vi för att låta fängelse stå kvar i straffskalan för häleriförseelse. Maximistraffet bör emellertid kunna sänkas till fängelse i tre månader. Vi vill i detta sammanhang särskilt understryka att annan påföljd än böter – liksom f. n. – bör förekomma endast i undantagsfall.

9 § Oredligt förfarande

I strafflagen var straffskalan för oredligt förfarande (21 kap. 7 § SL) böter eller fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst två år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i ett år och sex månader.

Oredligt förfarande är subsidiärt i förhållande till de övriga brotten i 10 kap. Brottet stämmer överens med bedrägeri såvitt gäller kraven på vilseledande och disposition. Skillnaden gentemot bedrägeri är i huvudsak att för bedrägeri krävs en förmögenhetsöverföring (vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde) medan vid oredligt förfarande krävs endast att gärningen innebär skada för den vilseledde.

Exempel på oredligt förfarande är att någon lurar en annan att resa iväg för att söka ett arbete som inte är ledigt, att någon lurar annan att köpa kläder till t. ex. ett bröllop som inte skall bli av, att någon lurar annan att sälja något till underpris till en tredje person och att någon lurar annan att förstöra ett konstverk t. ex. i tro att bakom målningen döljer sig ett ännu mer värdefullt konstverk.

Eftersom oredligt förfarande är subsidiärt i förhållande till övriga brott i 10 kap. bör straffskalan inte vara högre än för dessa brott. Vidare bör överensstämmelse föreligga vad gäller de yttre straffskalegränserna mellan oredligt förfarande och de subsidiära brotten enligt 9 kap., egenmäktigt förfarande, och 12 kap., olovligt förfogande. Med hänsyn till det sagda anser vi att fängelse i ett år och sex månader bör gälla som maximum och böter som minimum för oredligt förfarande.

10 § Svindleri

I strafflagen var straffskalan för svindleri (21 kap. 9 § SL) fängelse eller straffarbete i högst fyra år eller, om brottet var ringa, böter. Dessutom fanns en särskild straffskala för oaktsamma fall av brott mot paragrafens andra stycke med fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

svindleri	fängelse i högst två år
ringa svindleri	böter
grovt svindleri	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

svindleri	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
ringa svindleri	böter
grovt svindleri	fängelse, lägst tre månader och högst fem år

Av svindleribrottet finns två olika typer. Den första typen av svindleri kan begås av var och en och består i att bland allmänheten offentliggöra eller på annat sätt sprida vilseledande uppgift i avsikt, dvs. med direkt uppsåt, att påverka priset på vara, värdepapper eller annan egendom. Den andra typen av svindleri kan begås av endast vissa personer. Personkretsen består av dem som medverkar vid bildande av aktiebolag eller annat företag eller som på grund av sin ställning bör ha särskild kännedom om ett företag. Brottet består i att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet offentliggöra eller på annat sätt bland allmänheten eller företagets intressenter sprida vilseledande uppgift som är ägnad att påverka bedömandet av företaget i ekonomiskt hänseende och därigenom medföra skada.

För grovt svindleri gäller en särskild straffskala. Något exempel på grovt brott har inte givits i lagtexten. De fall som främst kommer i fråga torde vara sådana som kan förorsaka omfattande ekonomiska skadeverkningar för stora persongrupper eller som vittnar om särskilt stor hänsynslöshet.

Svindleri kan sägas utgöra en storts bedrägeri mot allmänheten. Det står klart att brottet kan, som straffrättskommittén uttryckte det år 1940 (SOU 1940:20 s. 160) "hava vittgående skadeverkningar för landets ekonomi och ådagalägga stor hänsynslöshet". Enligt vår uppfattning kan vissa fall av svindleri betraktas som lika allvarliga som det svåraste bedrägeribrottet. Skäl saknas därför att låta de båda brotten ha olika maximistraff. Och även i övrigt saknas skäl att bedöma svindleri på annat sätt än bedrägeri. Vårt förslag innebär alltså att svindleribrottet ges samma straffskalor som bedrägeri.

Genom vårt förslag kommer grovt oaktsamt förfarande enligt paragrafens andra stycke att få ett till fängelse fem år förhöjt maximum. Det kan ifrågasättas om inte skäl finns att bryta ut fallen av oaktsamhet och ge dem en särskild straffskala. Det torde emellertid knappast innebära några svårigheter att ha en gemensam straffskala och det är ju uppenbart att oaktsamma fall av svindleri skall bedömas betydligt lindrigare än motsvarande uppsåtliga fall. Vi har därför valt att behålla den gemensamma straffskalan.

11 § Ockerpantning

Enligt strafflagen var straffskalan för ockerpantning (21 kap. 10 § SL) högst straffarbete i två år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan blir böter eller fängelse i högst ett år.

Ockerpantning består i att motta handling som är falsk, upprättad för skens skull eller på annat sätt oriktig eller check utan täckning för att använda denna handling som påtryckningsmedel vid krav.

Kriminaliseringen av ockerpantning har tillkommit främst för att i någon mån motverka att ockrare går fria på grund av bevissvårigheter. Vad man tänkt på är att en person, som lånar ut pengar mot ockerränta, genomgående skaffar sig – om fordringen inte är fullt säker – en viss garanti för att lånet skall bli betalt. I sådant syfte kan han förmå låntagaren att till honom över-

lämna en handling som kan tjäna som påtryckningsmedel, t. ex. därför att handlingen utgör bevis om att låntagaren eller annan begått brott. Det behöver inte vara så att brott verkligen är begånget. Handlingen kan ändå fungera som påtryckningsmedel, så snart den andra anser sig kunna räkna med att inte bli trodd på sitt ord, när det finns skriftligt bevis som pekar i annan riktning. Ockerpantning kan betraktas som en form av förberedelse till utpressning.

I förarbetena till bestämmelsen om ockerpantning ansågs att straffskalan borde överensstämma med den för normalgraden av ocker. Enligt vårt förslag kommer straffskalans spännvidd vid ockerbrottet att vara oförändrad (böter – fängelse fyra år). Däremot föreslår vi en sänkning av maximistraffet för normalgraden av ocker till fängelse i sex månader. Ett så lågt maximistraff för ockerpantning bör inte komma i fråga. Däremot bör ett maximistraff på ett års fängelse vara tillräckligt för brottet. Minimistraffet bör förbli böter.

14.2.3 11 kap. Om skattebedrägeri och andra skattebrott

Skattebrotten finns f. n. i skattebrottslagen (1971:69). Vi har i avsnitt 13 tagit ställning för att införa skattebrottslagens straffbestämmelser i BrB.

Med skattebrott avses skattebedrägeri (11 kap. 2 §), skatteförseelse (11 kap. 3 §), grovt skattebedrägeri (11 kap. 4 §), vårdslös skatteuppgift (11 kap. 5 §), oredlig uppbördsredovisning (11 kap. 6 §), bristande uppbördsredovisning (11 kap. 7 §), vårdslös uppbördsredovisning (11 kap. 8 §) och försvårande av skattekontroll (11 kap. 9 §).

1 och 12 §§ skattebrottslagen behandlas i avsnitt 13.3.3. Andra bestämmelser i skattebrottslagen behandlas i avsnitt 17.3.17.

2–4 §§ Skattebedrägeri, skatteförseelse och grovt skattebedrägeri

I skattestrafflagen (1943:313) var straffskalan för falskdeklaration (1 §) böter (normerade) eller fängelse. Var omständigheterna synnerligen försvårande fick dömas till straffarbete i högst två år.

Enligt skattebrottslagen gäller följande straffskalor.

skattebedrägeri	fängelse i högst två år
skatteförseelse	böter
grovt skattebedrägeri	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

skattebedrägeri	fängelse i högst sex månader
skatteförseelse	böter
grovt skattebedrägeri	fängelse, lägst tre månader och högst fem år

Brottet skattebedrägeri har konstruerats efter mönster av bedrägeribrottet (10 kap. 1 §) och brotten har betydande likheter.

Av skattebedrägeri finns två olika former.

Den första formen av skattebedrägeri består i att till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift, uppsåtligen avge handling med oriktig uppgift och därigenom föranleda att skatt eller avgift påförs med för lågt belopp eller tillgodoräknas med för högt belopp.

Den andra formen av skattebedrägeri består i att, med avsikt att skatt eller avgift skall påföras med för lågt belopp, underlåta att avge deklaration eller därmed jämförlig handling och därigenom föranleda att för lågt belopp påförs gärningsmannen eller den han företräder.

Skattebedrägeri som är att anse som ringa utgör skatteförseelse.

Grovt skattebedrägeri utgör ett särskilt brott. Vid bedömande av huruvida ett skattebedrägeri är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas, om det rört mycket betydande belopp eller eljest varit av synnerligen farlig art.

När det gäller skattebedrägeri finns det vid sidan av straffbestämmelserna ett administrativt sanktionssystem som är av stor betydelse vid beivrandet av skattebrott. Skattetillägg utgår i regel med 40 procent av det undandragna beloppet och uttas vid sidan av de straffrättsliga sanktionerna. När det gäller skatteförseelse förhåller det sig dock så att åtal i regel inte sker om skattetillägg utgår. (Jämför 13 § skattebrottslagen.)

Beträffande gränserna mellan de olika graderna av skattebedrägeri kan följande sägas. Enligt lagtexten fordras som nämnts för att en gärning skall bli bedömd som grovt skattebedrägeri att det rört sig om verkligt allvarlig brottslighet. Detta har markerats med uttrycken "mycket betydande belopp" (som avser undandraget skattebelopp) och "av synnerligen farlig art". Avgöranden från högsta domstolen ger vid handen att mycket betydande belopp bör anses föreligga om den undandragna skatten uppgår till 80 000–100 000 kr. Föreligger andra försvårande omständigheter kan beloppsgränsen vara lägre. För att gärningen skall bli bedömd som endast skatteförseelse bör beloppet inte vara högre än 15 000–20 000 kr. Av det nu sagda framgår att gränserna mellan de olika graderna av skattebedrägeri – i vart fall mellan normalgraden av brott och ringa brott – ligger på en betydligt högre nivå än motsvarande gränser vid bedrägeri enligt 10 kap. 1–4 §§. Detta kompenseras dock av att skattetillägg utgår som en extra sanktion.

Skattebedrägeri har som nämnts likheter med det allmänna bedrägeribrottet. I motsats till detta brott kan dock skattebedrägeri förövas endast genom att en skriftlig uppgift lämnas. Ett muntligt yttrande kan alltså inte medföra ansvar. Vidare krävs inte heller att det brottsliga handlandet föranlett förmögenhetsöverföring. Det är för ansvar tillräckligt att myndigheten påför skatt eller avgift med för lågt belopp eller tillgodoräknar skatt eller avgift med för högt belopp. Ett sådant beslut leder visserligen i allmänhet till förmögenhetsskada för det allmänna och motsvarande vinning för den enskilde. Straffbestämmelsen om skattebedrägeri kan därför i princip sägas skydda ett förmögenhetsrättsligt intresse på samma sätt som är fallet med bedrägeribrottet.

I de diskussioner som fördes i förarbetena till 1943 års skattestrafflag och 1971 års skattebrottslag framfördes en hel rad argument när det gällde frå-

gan om skattebrottens straffvärde. (För en utförlig redovisning se Ds Ju 1986:2.) Ett flertal av dessa argument är emellertid sådana som vi anser inte bör läggas till grund för bestämmande av brotts straffvärde. Vi tar därför inte upp dem till diskussion här. I stället vill vi anföra följande.

Enligt vår uppfattning bör straffvärdet hos skattebedrägeri vara samma som det hos "vanligt" bedrägeri. Som vi ser det är det nämligen ingen skillnad i straffvärde om ett bedrägeribrott riktar sig mot en enskild eller om det riktar sig mot staten och avser skatter eller avgifter. I båda fallen har gärningsmannen genom vilseledande berikat sig på annans bekostnad. Och att gränserna mellan de olika graderna av skattebedrägeri ligger högre än motsvarande gränser vid "vanligt" bedrägeri kompenseras väl av det skattetillägg som utgår vid skattebedrägeri.

Vi anser således att det inte föreligger någon skillnad i straffvärde mellan bedrägeri och skattebedrägeri. Detta innebär att brotten bör ha samma straffskalor. Vårt förslag innebär också att så blir fallet utom på en punkt, nämligen minimistraffet för normalgraden av skattebedrägeri. Härom kan följande sägas.

När det gäller att bestämma straffskalegränserna mellan skattebedrägeri och skatteförseelse är av betydelse den inverkan som åtalsregleringen och skattetillägget har. Enligt 13 § skattebrottslagen får åtal för skatteförseelse ske endast om det är påkallat av särskilda skäl. I praktiken innebär detta att den enda sanktion som förekommer vid skatteförseelse är skattetillägg. Straffrättslig reaktion blir aktuell först om det finns skäl att bedöma gärningen som skattebedrägeri dvs. om anledning finns att ådöma fängelse eller frivårdspåföljd. Om böter – eventuellt med ett förhöjt minimum – skulle införas i straffskalan skulle den nuvarande ordningen ändras. Vi anser att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå detta. Det sagda innebär att minimistraffet för normalgraden av skattebedrägeri även i fortsättningen bör vara allmänna fängelseminimum.

Minimistraffet för grovt skattebedrägeri föreslår vi i enlighet med det ovan sagda sänkt till tre månader, varigenom grovt skattebedrägeri får samma straffskala som grovt bedrägeri. Denna sänkning skall dock ses delvis mot bakgrund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

Sänkningen av maximistraffet för normalgraden av skattebedrägeri innebär i sak inte någon förändring. I endast tre fall av 155 har domstolarna under år 1984 utdömt längre fängelsestraff än sex månader för normalgraden av skattebedrägeri. Dessa torde alla avse flerfaldig brottslighet.

5 § Vårdslös skatteuppgift

I skattestrafflagen var straffskalan för vårdslös deklaration (2 §) böter (normerade) eller, om omständigheterna var synnerligen försvårande, fängelse i högst sex månader.

Enligt skattebrottslagen är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan blir böter eller fängelse i högst ett år.

Vårdslös skatteuppgift kan sägas vara ett skattebedrägeri som begåtts av grov oaktsamhet. En skillnad är dock att medan det för ansvar för skattebedrägeri krävs viss effekt, t. ex. att skatt påförs med för lågt belopp, räcker det vid vårdslös deklaration med fara för sådan effekt.

Liksom vid uppsåtligt undandragande av skatt utgår vid förfaranden som faller under bestämmelsen om vårdslös skatteuppgift skattetillägg om i regel 40 procent av det undandragna beloppet.

Vid tillkomsten av bestämmelsen om vårdslös skatteuppgift uttalade departementschefen (prop. 1971:10 s. 232 f):

Man kan givetvis, mot bakgrunden av det här föreslagna administrativa sanktionssystemet, ställa sig frågan huruvida behov föreligger av en straffbestämmelse för oaktsamhet, särskilt som någon motsvarighet inte finns bland förmögenhetsbrotten i BrB. Förhållandena på skatteområdet är emellertid rätt speciella i vissa avseenden. Det händer inte sällan att avsevärda bevissvårigheter uppkommer när det gäller orsaken till oriktigheter i uppgifter till beskattningsmyndigheterna. Det görs gällande att oriktigheten inte är uppsåtlig utan berodde på feltolkning av bestämmelser, bristfällig bokföring o. d. Mot sådana fall, som ofta rör avsevärda skattebelopp, är det nödvändigt att kunna ingripa med straffsanktion även om skattetillägg kan utgå. Jag vill således hävda att det fortfarande finns behov av ett oaktsamhetsbrott vid sidan av straffbestämmelserna för skattebedrägeri.

Vi har tidigare uttalat att straffvärdet hos oaktsamhetsbrott alltid är lägre än det hos motsvarande uppsåtliga brott. Denna skillnad i straffvärde anser vi rent allmänt är betydande. Detta gäller även på skattebrottens område. Synsättet överensstämmer med praxis både när det gäller påföljdsval och straffmätning för vårdslös skatteuppgift. År 1984 utdömdes fängelse i inget fall och frivårdspåföljd i 14 fall medan påföljden stannade vid böter i 54 fall.

Vi vill ifrågasätta grunderna för departementschefens ovan citerade uttalande angående behovet av kriminalisering av vårdslösa skattebrott. Det kan inte vara riktigt att, om bevissvårigheter föreligger vid ett uppsåtligt brott, tillskapa ett vårdslöst brott för att i de fall uppsåt inte kan styrkas ändå kunna ingripa med en kraftig straffsanktion. Detta innebär inte att vi allmänt argumenterar emot oaktsamhetsbrott. De bör emellertid i svårhetshänseende bedömas endast på sina egna meriter och inte ges en högre straffskala för att stränga straff skall kunna ådömas tilltalade som endast på grund av bevissvårigheter inte kan fällas till ansvar för det uppsåtliga brottet.

För den som av oaktsamhet, låt vara grov, avgett en oriktig uppgift vid deklaration bör ett fängelsestraff överstigande ett år inte få komma i fråga. Vi föreslår därför att maximistraffet för vårdslös skatteuppgift sänks till fängelse ett år.

6–8 §§ Oredlig uppbördsredovisning, bristande uppbördsredovisning och vårdslös uppbördsredovisning

Uppbördsbrotten tillskapades genom skattebrottslagen.

Enligt skattebrottslagen gäller följande straffskalor.

oredlig uppbördsredovisning	fängelse i högst ett år
bristande uppbördsredovisning	böter
vårdslös uppbördsredovisning	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

oredlig uppbördsredovisning	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år
bristande uppbördsredovisning	böter
vårdslös uppbördsredovisning	böter eller fängelse i högst tre månader

Genom dessa paragrafer kriminaliseras försummelse av skyldigheten att lämna meddelande om för annan innehållen skatt eller avgift. I 80 och 81 §§ uppbördslagen (1953:272) finns kompletterande regler om straff för arbetsgivare som underlåter att verkställa skatteavdrag eller att inbetala innehållen skatt. Oredlig uppbördsredovisning har två former. Brottet kan bestå i dels att underlåta att till uppbördsmyndighet avge föreskriven handling som avser redovisning av skatt eller avgift som innehållits för annan, dels att avge sådan handling med oriktig uppgift.

För vårdslös uppbördsredovisning skall den dömas som begår oredlig uppbördsredovisning men som saknar uppsåt och endast kan läggas grov oaktsamhet till last. Liksom vid vårdslös skatteuppgift skall oaktsamheten alltså vara kvalificerad.

Oredlig uppbördsredovisning kan avse betydande belopp och liksom t. ex. skattebedrägeri ske genom vilseledande. Enligt vår uppfattning kan gärningar som ryms inom stadgandet ha ett inte obetydligt straffvärde. Vi föreslår en viss uppvärdering av brottet genom att vi inte föreslår den sänkning av maximistraffet som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för oförändrade anstaltstider. Som minimistraff bör gälla 100 dagsböter.

För *bristande uppbördsredovisning* bör straffskalan liksom f. n. innehålla endast böter.

Vår principiella inställning är att straffvärdet hos oaktsamhetsbrott är lågt i relation till motsvarande uppsåtliga brott. Mot bakgrund härav anser vi att straffmaximum för *vårdslös uppbördsredovisning* bör sänkas till fängelse i tre månader.

9 § Försvårande av skattekontroll

Brottet försvårande av skattekontroll tillskapades genom skattebrottslagen.

Enligt skattebrottslagen gäller följande straffskalor.

försvårande av skattekontroll	böter eller fängelse i högst två år
grovt försvårande av skattekontroll	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

försvårande av skattekontroll	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt försvårande av skattekontroll	fängelse, lägst tre månader och högst tre år

Genom stadgandet om försvårande av skattekontroll straffbeläggs dels försummelse av bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125) och vissa särskilda lagar om juridiska personer, t. ex. aktiebolagslagen (1975:1385), dels brott mot de särskilda bokföringsregler som finns på skatteområdet såsom i lagen om särskild varuskatt (1941:251) och i jordbruksbokföringslagen (1979:141). Försvårande av skattekontroll kan bestå i fullständig underlåtenhet att föra räkenskaper eller i underlåtenhet att föra dem på fullständigt sätt. Men brottet kan också bestå i vilseledande bokföringsåtgärder. Ett inte ovanligt fall är att bokföringen förstörs eller att det vid taxeringsrevision görs gällande att den försvunnit.

Genom att straffbelägga försvårande av skattekontroll avser man ytterst att uppnå att den bokföringspliktige debiteras en riktig skatt. Detta skall tryggas genom att bokföringen sköts på rätt sätt. Härigenom kan beskattningsmyndigheten kontrollera att skattebeslutet blir riktigt.

Vad man egentligen vill motverka är alltså att den skattskyldige undandrar skattebelopp, vilket är kriminaliserat som skattebedrägeri och vårdslös skatteuppgift. När det gäller dessa brott bestämmer domstolen påföljden bl. a. mot bakgrund av storleken av det undandragna beloppet. Detta är emellertid inte fallet vid försvårande av skattekontroll. Något undandraget belopp kan här inte visas (i så fall skulle åtalet avse skattebedrägeri) utan i stället lägger man vikt vid den möjlighet att undandra skatt som det brottsliga förfarandet typiskt sett inneburit. Det sagda innebär att bestraffningen vid försvårande av skattekontroll torde, i förhållande till den skada för samhället som brottet innebär, variera betydligt mer än t. ex. vid skattebedrägeri.

Enligt vår uppfattning kan det ligga en fara i att strängt bestraffa förfaranden som i sig medför mindre skada endast för att de kan dölja andra svårare brottsliga gärningar. Detta skulle kunna leda till att den som genom att underlåta bokföring undandragit ett visst belopp straffas strängare än den som undandragit samma belopp men hos vilken bristen i bokföringen upptäcks och som då åtalas och döms för skattebedrägeri. Men även med beaktande av det nu sagda anser vi inte möjligt att i praktiken genomföra en sänkning av straffskalan för försvårande av skattekontroll. Det är nämligen en rad viktiga funktioner i samhället som bygger på att redovisningen inom företagen fungerar som avsett. Det torde inte vara någon överdrift att påstå att betydelsen av en riktig bokföring på senare tid ökat snarare än minskat. Vi vill här särskilt peka på att näringsidkares olika åtgärder i nu aktuella hänseenden ofta kan påverka en mycket stor grupp andra människor. Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att straffskalan för försvårande av skattekontroll får ligga kvar på nuvarande nivå. När det gäller maximistraffet innebär detta, med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, en sänkning till fängelse i tre år.

Minimistraffet för grovt försvårande av skattekontroll bör inte vara högre än för grovt skattebedrägeri. Det bör således sänkas till fängelse i tre månader. Maximistraffet för normalgraden av brottet kan då sättas till fängelse i sex månader.

14.2.4 12 kap. Om förskingring och annan trolöshet

Med förskingring och annan trolöshet avses förskingring (12 kap. 1 §), undandräkt (12 kap. 2 §), grov förskingring (12 kap. 3 §), olovligt förfogande (12 kap. 4 §), trolöshet mot huvudman (12 kap. 5 §), behörighetsmissbruk (12 kap. 6 §), olovligt brukande (12 kap. 7 §) och fyndförseelse (12 kap. 8 §).

1–3 §§ Förskingring, undandräkt och grov förskingring

I strafflagen var straffskalan för förskingring (22 kap. 1 § SL) fängelse eller straffarbete i högst två år, för undandräkt (22 kap. 2 § SL) böter eller fängelse och för grov förskingring (22 kap. 3 § SL) straffarbete i högst sex år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

förskingring	fängelse i högst två år
undandräkt	böter eller fängelse i högst sex månader
grov förskingring	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

förskingring	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
undandräkt	böter
grov förskingring	fängelse, lägst tre månader och högst fem år

Förskingring kan begås som sakförskingring eller fordrings- (penning-) förskingring.

Sakförskingring gör sig den skyldig till som på viss i lagrummet angiven grund fått egendom i besittning med skyldighet att utge den, om han åsidosätter vad han har att iaktta för att kunna fullgöra denna skyldighet och gärningen innebär förmögenhetsöverföring.

Fordringsförskingring skiljer sig från sakförskingring endast därigenom att gärningsmannen skall ha haft skyldighet att redovisa för mottagen egendom i stället för att utge den.

I överensstämmelse med vad som gäller beträffande snatteri föreligger undandräkt då, med hänsyn till det förskingrades värde och övriga omständigheter vid brottet, detta är att anse som ringa. Värdegränsen är varken vid snatteri eller vid undandräkt absolut bestämd utan bedömningen får grundas på omständigheterna i det enskilda fallet. Det ekonomiska värdet vid brottet torde dock variera mera vid undandräkt än vid snatteri.

Vid bedömning av frågan huruvida en förskingring är grov skall enligt lagtexten särskilt beaktas om gärningsmannen missbrukat ansvarsfull ställning eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen på annat sätt varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada (jämför vad som anges vid grovt bedrägeri, 10 kap. 4 §).

Strafflagsreformen år 1937 avsåg bl. a. att i fråga om straffmaxima likställa stöld, bedrägeri och förskingring. Detta åstadkom man på så sätt att sammanlagda maximistraffet för flera sådana brott alltid blev straffarbete i sex år. Straffrättskommittén fullföljde denna tanke genom att som maximistraff för grov stöld, grovt bedrägeri, grov förskingring och grovt gäldenärsbrott föreslå ett enhetligt straff på straffarbete i sex år. Fr. o. m. år 1942 har straffskalorna varit i princip samma för resp. grad av stöld, bedrägeri och förskingring. Enda skillnaden har varit att beträffande normalgraden av stöld nämndes i strafflagen straffarbete först och fängelse sedan medan det omvända var förhållandet vid bedrägeri och förskingring.

Enligt vår uppfattning talar starka skäl för att förskingringsbrotten bör ha samma straffskalor som stöldbrotten och bedrägeribrotten. Och de skäl som anförts för att sätta straffvärdet lägre för övriga förmögenhetsbrott gäller även för förskingring. Möjligen skulle här kunna sägas att denna sänkning av de rena förmögenhetsbrottens straffvärde har än större giltighet när det gäller brott mot 12 kap. (och även 10 kap.) än mot 9 kap. Beträffande förskingrings- och trolöshetsbrotten gäller att de egentligen aldrig innebär någon kränkning av den personliga integriteten hos brottsoffret. Däremot innebär de att gärningsmannen sviker ett visat förtroende i motsats till gärningarna i 9 och 10 kap. Sammanfattningsvis anser vi att straffvärdet hos förskingringsbrotten är samma som hos stöld- och bedrägeribrotten.

Vi föreslår att undandräkt blir ett rent bötesbrott. I likhet med vid snatteri och bedrägligt beteende bör det emellertid även i fortsättningen finnas möjlighet att bl. a. gripa den som misstänks för undandräkt (se avsnitt 17.2) och att döma till annan påföljd än böter vid systematiska brott av detta slag (se 28 kap. 8 §). Vi vill dock framhålla att behovet av denna särreglering i praktiken torde vara större t. ex. vid snatteri och bedrägligt beteende än vid undandräkt.

Liksom för stöld och bedrägeri föreslås en möjlighet att för normalgraden av förskingring döma till dagsböter, dock lägst 50. Härav följer att ett enda fall av undandräkt endast undantagsvis bör medföra ett straff som uppgår till eller överstiger 50 dagsböter. I likhet med vid snatteri och bedrägligt beteende torde en sådan straffmätning knappast innebära någon förändring i förhållande till nuläget. Av statistiken för år 1984, som avser huvudbrott, kan utläsas att av sammanlagt 22 bötesstraff för undandräkt var endast fyra på 50 dagsböter eller däröver.

När det gäller tillämpningen av straffskalan för förskingring anser vi att det i ett inte obetydligt antal fall skall räcka med att utdöma böter, särskilt som vi föreslår att möjligheter införs att utdöma ännu mer kännbara bötesstraff än f. n. Liksom vid stöld och bedrägeri är det vid förskingring mindre lämpligt att ange någon beloppsgräns. Viktigare för bedömningen, liksom för gränsdragningen mellan de olika graderna, är det trolöshetsmoment som varje förskingringsbrott innebär. Att stort förtroende visats och missbrukats måste enligt vår uppfattning anses som försvårande och bör bara undantagsvis medföra att böter ådöms. Är förhållandet det motsatta bör ett bötesstraff kunna vara nog även vid förhållandevis höga belopp.

Sänkningen av minimistraffet för grov förskingring till tre månaders fängelse är delvis föranledd av övergången till tvåtredjedelsfrigivning men ger också uttryck för den mildare synen på förmögenhetsbrotten.

Med hänsyn bl. a. till vad som tidigare i olika lagstiftningssammanhang anförts om intresset av likalydande straffskalor för de centrala förmögenhetsbrotten bör maximistraffet för grov förskingring sänkas till fängelse i fem år.

4 § Olovligt förfogande

I strafflagen var straffskalan för olovligt förfogande (22 kap. 4 § SL) böter eller fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst två år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst ett år och sex månader.

Olovligt förfogande är, liksom förskingring, ett missbruk av egen maktsfär, av en besittningssituation. Lagens brottsbeskrivning hänför sig dels till besittningssituationen, dels till den brottsliga handlingen. Beträffande besittningssituationen förutsätts att någon har i besittning egendom vartill ägande- eller säkerhetsrätt är förbehållen eller tillförsäkrad eller annars tillkommer annan. Den brottsliga handlingen består i åtgärd, varigenom egendomen frånhänds den andre eller denne på annat sätt berövas sin rätt. Förmögenhetsöverföring krävs däremot ej.

Olovligt förfogande är såtillvida subsidiärt i förhållande till förskingring som att en handling vilken skulle ha bedömts som förskingring om det inte brustit i fråga om rekvisiten anförtrodd egendom eller förmögenhetsöverföring, kan bli att bedöma som olovligt förfogande.

Rörande straffvärdet hos olovligt förfogande uttalade straffrättskommittén i sitt betänkande om förmögenhetsbrotten följande (SOU 1940:20 s. 192 f):

> Det ligger i detta brottsbegrepps natur, att de därunder sammanfattade förfarandena äro ganska olikartade. De mera typiska fallen av olika slag torde emellertid alla vara av samma, ganska ringa, straffvärdhet. Enskilda fall av olika typer kunna dock vara av vida grövre beskaffenhet och komma stöld eller förskingring ganska nära. För sådana fall är den särskilda straffarbetsskalan avsedd. Vad åter angår de allra lindrigaste fallen, torde åtalsbestämmelsen i förslagets 10 § komma att medföra, att de i stor utsträckning överhuvud ej bliva föremål för åtal.

Eftersom olovligt förfogande delvis är subsidiärt i förhållande till förskingringsbrottet bör straffskalan inte vara högre än för detta brott.

Som straffrättskommittén anförde år 1940 torde de mera typiska fallen av de olika gärningar som ryms under bestämmelsen vara av ganska lågt straffvärde. Enskilda fall kan dock vara av svårare karaktär och alltså ha ett högre straffvärde. Som exempel kan anföras fall där en betydande förmögenhetsöverföring ägt rum men som på grund av att egendomen inte var anförtrodd ej är att bedöma som förskingring. För nu nämnda fall bör finnas tillgång till ett relativt strängt straff. Vi föreslår dock att det nuvarande maximistraffet, fängelse i två år, med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning sänks till fängelse i ett år och sex månader. Genom detta maximistraff behålls den nu rådande likheten när det gäller straffskalans ytterkanter med de motsvarande sekundära brotten i 9 kap. (egenmäktigt förfarande) och 10 kap. (oredligt förfarande).

5 § Trolöshet mot huvudman

I strafflagen var straffskalan för trolöshet mot huvudman (22 kap. 5 § SL) högst straffarbete i två år eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst sex år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

trolöshet mot huvudman	böter eller fängelse i högst två år
grov trolöshet mot huvudman	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

trolöshet mot huvudman	böter eller fängelse i högst sex månader
grov trolöshet mot huvudman	fängelse, lägst tre månader och högst fem år

Den som på grund av förtroendeställning fått att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller att ha tillsyn över skötseln av denna gör sig skyldig till trolöshet mot huvudman om han genom missbruk av sin förtroendeställning skadar sin huvudman. Dock gäller som ytterligare förutsättning att han inte samtidigt gör sig skyldig till förskingringsbrott. Som princip kriminaliseras inte avtalsbrott men man har ansett att svikande av kontrahenten i ett avtalsförhållande, som utmärks av att man visats ett speciellt förtroende rörande en ekonomisk angelägenhet, skiljer sig från andra typer av avtalsbrott i så hög grad, att det bör anses straffvärt. Detta gäller dock endast om missbruket av förtroende innebär skada för kontrahenten i ekonomiskt hänseende.

Brottsbeskrivningen av trolöshet mot huvudman är sådan att även förskingring ofta faller in under den. Förskingringsbrottet är i själva verket ett fall av förtroendemissbruk jämförligt med dem som straffbeläggs enligt detta lagrum. Att förskingring utgör en särskild brottstyp, skild från trolöshet mot huvudman, beror dels på att man sedan gammalt är van vid att betrakta förskingring som ett brott med egen brottsbeteckning, dels på att de fall som omfattas av förskingringsbestämmelsen bildar en med särskilda kännetecken väl avgränsad kategori. Gränsen mellan förskingring och trolöshet mot huvudman har dragits på så sätt att trolöshetsbrottet gjorts subsidiärt i förhållande till förskingring.

I förhållande till bedrägeri är trolöshet en sidoställd brottstyp. Om en sysslоman vilseleder sin huvudman och därigenom tillskyndar denne skada, är brottet att anse som bedrägeri om den skadande handlingen utförs av huvudmannen (genom att han bedras att göra det) men som trolöshet om det är sysslomannen som utför handlingen.

Mot bakgrund av den ovan gjorda redovisningen står klart att straffskalans totala omfång bör vara samma för trolöshet mot huvudman som för förskingring och bedrägeri. Så är också fallet f. n. Skillnaden är endast att vid trolöshet saknas en särskild straffskala för ringa fall. Detta motiverades av straffrättskommittén år 1940 (SOU 1940:20 s. 201) med "att uppställandet av en särskild privilegierad grad av brottet skulle kunna i rättstillämpningen

leda till att under det straffbaras område indroges åtskilliga bagatellfall vilka överhuvud icke böra drabbas av straff".

Vi anser att någon förändring av gradindelningen vid trolöshet mot huvudman inte är motiverad. För att uppnå överensstämmelse med övriga centrala förmögenhetsbrott bör maximistraffet för normalgraden av brottet sänkas till fängelse i sex månader och maximi- och minimistraffet för grovt brott sänkas till fem år resp. tre månader.

6 § Behörighetsmissbruk

I strafflagen var straffskalan för behörighetsmissbruk (22 kap. 6 § SL) böter eller fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst två år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst ett år och sex månader.

I motsats till trolöshet mot huvudman avser behörighetsmissbruk endast företagande av rättshandlingar. Huvudtypen av behörighetsmissbruk består i att någon missbrukar sin behörighet att företa en rättshandling i annans ställe och därigenom skadar denne. Utgör gärningen förskingring, olovligt förfogande eller trolöshet mot huvudman skall dömas för sådant brott och inte för behörighetsmissbruk. Som behörighetsmissbruk kriminaliseras också en rad förfaranden som består i att krav på betalning eller motkrav framställs. Det rör sig om s. k. oredliga krav, dubbelkrav och oredliga motkrav.

Huvudtypen av behörighetsmissbruk förhåller sig till trolöshet mot huvudman ungefär som olovligt förfogande förhåller sig till förskingring. Behörighetsmissbruk och olovligt förfogande har f. n. samma straffskalor. Enligt vår uppfattning bör så vara förhållandet även i framtiden. Vi föreslår därför att straffskalan skall ändras på så sätt att maximistraffet sänks till fängelse i ett år och sex månader.

7 § Olovligt brukande

I strafflagen var straffskalan för olovligt brukande (22 kap. 7 § SL) böter.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader.

Som olovligt brukande straffbeläggs två olika typer av gärningar. Vid olovligt brukande av *lös sak,* 12 kap. 7 § första punkten, fordras för ansvar att man olovligen brukar annans sak, som man har i sin besittning, och därigenom vållar skada eller olägenhet. Ett traditionellt exempel härpå är att olovligen använda en bil som man har i sin besittning. Även olovlig användning av datorer faller emellertid i vissa situationer under bestämmelsen om olovligt brukande.

Vid olovligt brukande av *fast egendom,* 12 kap. 7 § andra punkten, består brottet i att besittaren olovligen brukar fastigheten till men för annans rätt. Detta olovliga brukande skall ske genom att bygga, gräva, plöja, uppta väg, låta kreatur beta eller genom att vidta annan dylik åtgärd.

Fängelse infördes i straffskalan för olovligt brukande i samband med införandet av BrB. Som skäl för detta anförde straffrättskommittén att behov av fängelsestraff kunde föreligga i fall där kamrater till någon som olovligen tillgripit en bil, tillsammans med denne använder bilen under längre tid.

Enligt vår uppfattning kan finnas skäl att någon gång ådöma strängare påföljd än böter, t. ex. när det gäller mer omfattande brott med anknytning till datorer. Ett längre fängelsestraff än tre månader bör dock enligt vår uppfattning aldrig kunna komma i fråga. Vi föreslår därför en sänkning av maximistraffet till fängelse i tre månader.

8 § Fyndförseelse

I strafflagen var straffet för fyndförseelse (22 kap. 8 § SL) böter.

Enligt BrB är straffet böter.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Vid fyndförseelse sker ett lovligt besittningstagande men gärningsmannen underlåter att följa de regler som gäller beträffande hittegods eller annan sak som besittningsförhållandet avser. De fall som åsyftas i paragrafen är, förutom hittegods och kvarglömd sak, bl. a. sjöfynd, fynd som har samband med luftfartsolycka, bisvärm och löslöpande hund som upptagits med stöd av jaktlagen.

Om uppsåt föreligger att tillägna sig godset eller om gärningsmannen på annat sätt förfar med godset enligt vad som nämns i 12 kap. 4 § skall i stället för fyndförseelse dömas för olovligt förfogande.

Enligt vår mening saknas behov av att för fyndförseelse döma till annan påföljd än böter.

14.2.5 13 kap. Om gäldenärsbrott[1]

Med gäldenärsbrott avses oredlighet mot borgenärer (13 kap. 1 §), grov oredlighet mot borgenärer (13 kap. 2 §), vårdslöshet mot borgenärer (13 kap. 3 §), mannamån mot borgenärer (13 kap. 4 §) och bokföringsbrott (13 kap. 5 §).

Gäldenärsbrott, utom bokföringsbrott, begås av gäldenär. Med gäldenär avses den skuldsatte parten i fordringsförhållanden. Enligt en bestämmelse i 13 kap. 7 § kan gäldenärsbrott begås även av den som är i gäldenärens ställe.

I lagstiftningen om gäldenärsbrotten förekommer termen "obestånd". Med obestånd (insolvens) avses att gäldenären inte kan rätteligen betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig (1 § konkurslagen [1921:225]).

Gemensamt för gäldenärsbrotten är att de avser gärningar som innefattar ett påtagligt missbruk av det förtroende som borgenärerna visat gäldenären. Man kan säga att gäldenärsbrotten allmänt sett avser förfaranden varigenom gäldenären svikit sin plikt att tillvarata sina borgenärers intressen. Det rör sig bl. a. om gärningar som innebär att gäldenären minskar sina till-

[1] Förändringar i detta kap. föreslås i regeringens proposition 1985/86:30 om ändring i brottsbalken m. m. Vi har dock inte hunnit beakta de föreslagna ändringarna.

gångar eller ökar sina skulder och härigenom minskar borgenärernas utsikter att få betalning för sina fordringar.

Vi har tidigare tagit ställning för en nedvärdering av förmögenhetsbrotten i straffvärdehänseende. I samband därmed har vi emellertid uttalat att någon nedvärdering av sådana brott som faller under begreppet ekonomisk brottslighet inte bör komma i fråga. I den definition av begreppet ekonomisk brottslighet som getts av justitieutskottet (JuU 1980/81:21 s. 62) anges gäldenärsbrott som exempel på brott som brukar räknas till ekonomisk brottslighet. Detta skulle tala för att någon sänkning av gäldenärsbrottens straffvärde inte borde komma i fråga. Vi vill emellertid i detta sammanhang uttala följande.

Det råder ingen tvekan om att gäldenärsbrotten rymmer sådana förfaranden som ingår i begreppet ekonomisk brottslighet. En annan sak är att långt i från alla gäldenärsbrott som begås är sådana att de kan klassificeras som ekonomisk brottslighet. Alla gäldenärsbrott kan således inte dras över en kam. En viss försiktighet bör med anledning härav iakttas när det gäller att tilldela gäldenärsbrotten straffskalor.

1–2 §§ Oredlighet mot borgenärer och grov oredlighet mot borgenärer

I strafflagen var straffskalan för oredlighet mot borgenärer (23 kap. 1 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse. För grov oredlighet mot borgenärer (23 kap. 2 § SL) var straffskalan straffarbete i högst sex år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

oredlighet mot borgenärer	fängelse i högst två år
grov oredlighet mot borgenärer	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

oredlighet mot borgenärer	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
grov oredlighet mot borgenärer	fängelse, lägst tre månader och högst fem år

Den typ av oredlighet mot borgenärer som nämns först i lagtexten består i att gäldenären förstör eller genom gåva eller annan liknande åtgärd avhänder sig egendom av betydenhet och därigenom försätter sig på obestånd eller förvärrar sitt obestånd eller framkallar allvarlig fara för att han skall komma på obestånd.

Med "annan liknande åtgärd" avses en åtgärd som till sina ekonomiska konsekvenser liknar en gåva t. ex. förvärv av egendom till överpris, försäljning till underpris, avstående från arv och förvärv av ej utmätningsbara tillgångar. Med att egendomen skall vara "av betydenhet" förstås att egendomen inte får vara obetydlig i förhållande till gäldenärens ekonomiska förhållanden och boets ställning.

I 13 kap. 1 § andra stycket beskrivs två andra former av oredlighet mot borgenärer. Dessa kan begås endast av gäldenär som har särskild anledning

att upplysa om sina förmögenhetsförhållanden. I den första formen består brottet i att vid konkurs eller förhandling om offentligt ackord förtiga tillgång, uppge obefintlig skuld eller lämna annan sådan oriktig uppgift. Straffbarheten upphävs dock i detta fall om uppgiften rättas innan den beedigas eller på annat sätt läggs till grund för förfarandet. I den andra formen av oredlighet mot borgenärer som nämns i 13 kap. 1 § andra stycket består brottet i att gäldenären, i samband med annan exekutiv förrättning, åberopar oriktig handling eller skenavtal och därigenom hindrar att erforderlig egendom genom förrättningen kan tas i anspråk för att bereda borgenär betalning eller säkerhet. Förklaringen till kriminaliseringen här är att genom en sådan åtgärd från gäldenärens sida drabbas borgenärerna på det sättet att förrättningen ger sämre resultat än den annars skulle ha gjort.

I 13 kap. 1 § tredje stycket straffbeläggs som oredlighet mot borgenärer slutligen två typer av gärningar som har samband med konkurs. Den första består i att gäldenär, då konkurs är förestående, ur riket bortför tillgång av betydenhet med uppsåt att hålla den undan konkursen. Den andra består i att gäldenär i konkurs undandrar eller undanhåller konkursförvaltningen tillgång.

Grov oredlighet mot borgenärer utgör ett särskilt brott. Som exempel på grovt brott nämns i lagtexten att gäldenären beedigat oriktig uppgift eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring och att brottet varit av betydande omfattning.

Straffskalorna vid oredlighet mot borgenärer och grov oredlighet mot borgenärer skiljer sig från dem vid övriga centrala förmögenhetsbrott endast därigenom att möjlighet saknas att döma till böter. Anledningen till denna skillnad har inte kommenterats i förarbetena.

Mot bakgrund av vad vi ovan uttalat om gäldenärsbrotten och den ekonomiska brottsligheten står klart att någon sänkning av straffvärdet för de allvarligaste fallen av *grov oredlighet mot borgenärer* inte bör komma ifråga. Någon höjning är emellertid knappast heller motiverad. I så fall skulle den sedan lång tid gällande ordningen med ett gemensamt maximistraff för alla de centrala förmögenhetsbrotten rubbas. Dessutom skulle grov oredlighet mot borgenärer få ett högre maximistraff än grovt skattebedrägeri (11 kap. 4 §). Detta kan knappast godtas. Vi föreslår därför att den justering av maximistraffet för grovt brott som övergången till tvåtredjedelsfrigivning allmänt sett kräver också genomförs beträffande grov oredlighet mot borgenärer. Vi är dock medvetna om att fängelse i fem år med tvåtredjedelsfrigivning är ett något strängare straff än det nuvarande maximistraffet på fängelse i sex år med halvtidsfrigivning.

Även när det gäller minimistraffet för grov oredlighet mot borgenärer bör en jämförelse göras med övriga centrala förmögenhetsbrott inklusive skattebedrägeri. För alla dessa brott föreslår vi ett minimistraff för den grova graden av brott på fängelse i tre månader. Detta minimistraff bör även gälla grov oredlighet mot borgenärer. Detta innebär att straffmätningen för de flesta fallen av grovt brott bör minskas med hälften. Till följd av det nya minimistraffet för det grova brottet bör maximistraffet för normalgraden sättas till fängelse i sex månader.

Minimistraffet för *oredlighet mot borgenärer* är f. n. allmänna fängelsemi-

nimum. Härigenom skiljer sig oredlighet mot borgenärer, som ovan nämnts, från övriga centrala förmögenhetsbrott. Frågan är om det bör ges en möjlighet att för oredlighet mot borgenärer döma till böter inom brottets normala straffskala. I denna fråga vill vi uttala följande.

Av statistiken över val av påföljd framgår att år 1984 dömdes 27 personer för oredlighet mot borgenärer. Av dessa dömdes sju till fängelse och 20 till villkorlig dom, sannolikt i de flesta fall kombinerad med böter. Ingen dömdes till skyddstillsyn. Detta innebär att icke frihetsberövande påföljd var nästan tre gånger så vanlig som fängelse för brottet. Våra förslag innebär en uppvärdering av bötesstraffet. Vi föreslår t. ex. att de övre gränserna för antalet dagsböter höjs till 200 vid ett brott och till 300 vid flera brott. Möjligheter kommer alltså med vårt förslag att finnas att utdöma verkligt kännbara bötesstraff. Vi anser att ett sådant högt bötesstraff inte bör vara uteslutet vid oredlighet mot borgenärer. Vi föreslår därför att böter införs i straffskalan för brottet. Vi vill dock betona att i de fall böter används för brottet dagsbotsantalet regelmässigt bör sättas högt. I likhet med vad som gäller för normalgraden av övriga centrala förmögenhetsbrott bör en nedre gräns på 50 dagsböter gälla.

Vårt förslag att införa böter i straffskalan för oredlighet mot borgenärer innebär inte att vi åsyftar någon egentlig övergång från fängelse till böter för brottet. De fall som med vårt förslag i framtiden kommer att medföra böter finns till den alldeles övervägande delen bland dem som f. n. föranleder villkorlig dom.

3 § Vårdslöshet mot borgenärer

I strafflagen var straffskalan för vårdslöshet mot borgenärer (23 kap. 3 § SL) fängelse eller straffarbete i högst två år.

Enligt BrB är straffskalan för vårdslöshet mot borgenärer fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst två år.

Av brottet vårdslöshet mot borgenärer finns två olika typer.

Brottet i 13 kap. 3 § första stycket består i att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet framkalla eller förvärra obestånd. Detta skall emellertid ske på vissa i lagtexten angivna sätt, nämligen genom att fortsätta en rörelse under förbrukande av avsevärda medel utan motsvarande nytta för rörelsen eller genom att leva slösaktigt eller inlåta sig på äventyrligt företag eller lättsinnig ansvarsförbindelse eller vidta annan sådan åtgärd. Exempel på brottsliga förfaranden är att en gäldenär, i stället för att ansöka om försättande i konkurs, fortsätter en förlustbringande rörelse under utnyttjande av den möjlighet att få fortsatt kredit som han har därför att han driver rörelse och att en gäldenär vanemässigt köper varor på kredit till högre pris än det för vilket han säljer dem. Att "leva slösaktigt" innebär att för personliga behov förbruka avsevärt större belopp än som med hänsyn till yrke, ställning och övriga omständigheter är tillbörligt. För att en gäldenär skall anses ha inlåtit sig på "äventyrligt företag eller lättsinnig ansvarsförbindelse" krävs att risktagandet skall framstå som i det närmaste våghalsigt med hänsyn till gäldenärens ekonomiska förhållanden.

Vårdslöshet mot borgenärer enligt 13 kap. 3 § andra stycket består i att

en gäldenär vid konkurs eller förhandling om offentligt ackord av grov oaktsamhet förtiger tillgång, uppger obefintlig skuld eller lämnar annan sådan oriktig uppgift. För straffbarhet krävs härutöver att uppgiften inte rättas innan den beedigas eller på annat sätt läggs till grund för förfarandet.

Vårdslöshet mot borgenärer avser gärningar som har ett lägre straffvärde än dem som faller under bestämmelserna om oredlighet mot borgenärer. Så avser brott enligt första stycket i 13 kap. 3 § gärningar som är mindre illojala mot borgenärerna. Och för ansvar enligt 13 kap. 3 § andra stycket krävs inte uppsåt utan räcker det med oaktsamhet som visserligen skall vara grov.

Även om vårdslöshet mot borgenärer måste ges ett lägre straffvärde än oredlighet mot borgenärer ryms under bestämmelsen tämligen allvarliga gärningar. Enligt vår uppfattning är t. ex. skillnaden gentemot bedrägeri inte så stor i det fall en gäldenär vanemässigt köper varor på kredit till högre pris än det för vilket han säljer dem. Mot bakgrund härav föreslår vi att maximistraffet skärps genom att den sänkning som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för oförändrade anstaltstider underlåts.

För vårdslöshet mot borgenärer finns f. n. ingen möjlighet att inom brottets normala straffskala döma till böter. Vi föreslår, som framgått ovan, att böter införs i straffskalan för oredlighet mot borgenärer. I enlighet härmed bör böter ingå i straffskalan för vårdslöshet mot borgenärer. Då vårdslöshet mot borgenärer är ett mindre allvarligt brott än oredlighet mot borgenärer föreslår vi inget särskilt bötesminimum. Liksom vid oredlighet mot borgenärer torde de fall, som kan bli aktuella för böter, finnas främst bland dem som f. n. föranleder villkorlig dom. (År 1984 utdömdes villkorlig dom i ca 65 procent av fallen.)

4 § Mannamån mot borgenärer

I strafflagen var straffskalan för mannamån mot borgenärer (23 kap. 4 § SL) fängelse eller straffarbete i högst två år.

Enligt BrB är straffskalan fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst två år.

Av brottet mannamån mot borgenärer finns två olika typer.

Enligt 13 kap. 4 § första stycket skall för mannamån mot borgenärer dömas den gäldenär som, när han är på obestånd, gynnar viss borgenär genom att han betalar skuld som inte är förfallen, betalar med annat än sedvanliga betalningsmedel, överlämnar säkerhet som inte var betingad vid skuldens uppkomst, vidtar annan liknande åtgärd eller gör något annat om det sker i otillbörligt syfte, allt under förutsättning att andra borgenärers rätt avsevärt förringas genom åtgärden.

Med det sistnämnda fallet, dvs. förfaranden med otillbörligt syfte, avses t. ex. även att betala skuld som är förfallen om syftet med betalningen är otillbörligt. Ett otillbörligt syfte finns t. ex. om avsikten är att skada viss eller vissa borgenärer.

En borgenär gynnas när han får en ställning som i förhållande till övriga borgenärers är bättre än vad tillämpningen av reglerna i konkurslagen eller förmånsrättslagen (1970:979) skulle medfört.

Genom att det krävs att andra borgenärers rätt "avsevärt förringas" omfattas inte betalning av småposter av stadgandet.

Enligt 13 kap. 4 § andra stycket skall för mannamån mot borgenärer dömas även den gäldenär, som för att främja ackord (dvs. direkt uppsåt) hemligen lämnar eller utlovar betalning eller annan förmån.

Mannamån mot borgenärer har sedan strafflagen infördes år 1865 haft samma straffskala som vårdslöshet mot borgenärer. Vid 1942 års lagstiftning ansågs dessa båda brottstyper vara närbesläktade och av samma svårhetsgrad (se NJA II 1942 s. 504).

Enligt vår uppfattning saknas skäl att i straffvärdehänseende skilja mellan mannamån mot borgenärer och vårdslöshet mot borgenärer. Brotten bör alltså ha samma straffskala. Detta innebär att maximistraffet även i fortsättningen bör vara fängelse i två år och att böter bör införas som nytt minimistraff.

5 § Bokföringsbrott

I strafflagen var straffskalan för bokföringsbrott (23 kap. 5 § SL) fängelse eller straffarbete i högst två år eller, om brottet var ringa, böter, dock ej under trettio dagsböter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

bokföringsbrott	fängelse i högst två år
ringa bokföringsbrott	böter
grovt bokföringsbrott	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

bokföringsbrott	böter eller fängelse i högst sex månader
ringa bokföringsbrott	straffskalan utgår
grovt bokföringsbrott	fängelse, lägst tre månader och högst tre år

Bokföringsbrott kan begås endast av den som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1976:125). Brottet består enligt lagtexten i att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåta att bokföra affärshändelser eller bevara räkenskapsmaterial, lämna oriktiga uppgifter i bokföringen eller på annat sätt åsidosätta bokföringsskyldigheten. För ansvar krävs dock att till följd av förfaringssättet rörelsens förlopp eller ekonomiska resultat eller ställning i huvudsak inte skall kunna bedömas med ledning av bokföringen.

Bestämmelsen om bokföringsbrott sanktionerar i viss utsträckning de regler som finns i bokföringslagen. I bokföringslagen finns inte någon särskild straffbestämmelse. Bokföringsskyldigheten kan åsidosättas inte bara genom en aktiv åtgärd, som t ex införing i böckerna av en tillgång eller skuld som inte finns eller införing av en post under oriktig beteckning eller till oriktigt värde, utan även genom underlåtenhet att göra erforderlig införing. Ansvar gäller emellertid inte varje åsidosättande av bokföringsskyldigheten. Straff-

barheten har begränsats till de fall, där ställningen och rörelsens gång på grund av bokföringsfelet inte i huvudsak kan bedömas med ledning av bokföringen. Sådana fel eller ofullkomligheter i bokföringen som närmast har ordningskaraktär har inte ansetts böra behandlas som brott. Rent tekniska brister är inte heller i och för sig av beskaffenhet att föranleda ansvar. Förekomsten av en mängd smärre fel, även om vart och ett för sig inte är sådant att det kan föranleda ansvar, kan emellertid så förringa bokföringens värde, att förutsättningarna för ansvar föreligger.

Straffskalan för bokföringsbrott ändrades år 1982. Ändringen innebar att den särskilda straffskalan för grovt brott infördes. Departementschefen uttalade i propositionen (prop. 1981/82:85 s. 28) bl. a. följande.

Däremot ställer jag mig liksom flertalet remissinstanser bakom förslaget om höjning av straffet beträffande bokföringsbrott. Som anförts i promemorian är det viktiga samhällsintressen som bär upp bokföringsplikten. Manipulerandet med bokföring kan många gånger utgöra ekonomisk brottslighet. Möjligheter måste därför finnas till kännbara påföljder vid allvarliga fall av bokföringsbrott. Självfallet måste brottets straffvärde bedömas enbart med utgångspunkt i gärningen som sådan och utan hänsyn till de svårigheter som kan finnas att utreda detta; något annat torde inte heller ha avsetts i promemorian. Jag godtar sålunda förslaget att införa en särskild straffskala för grova fall av bokföringsbrott. De strafflatituder som föreslås anser jag väl avvägda.

Bokföringsskyldigheten har betydelse på flera olika sätt. Sålunda ger en riktig bokföring skydd åt den bokföringsskyldiges borgenärer. Lagstiftningen vill ge dessa möjlighet att t. ex. vid den bokföringsskyldiges obestånd få en överblick över hur han skött sin rörelse. Skyldigheten att föra räkenskaper medför vidare att den bokföringsskyldige själv får bättre möjlighet till överblick och kontroll över rörelsens gång och den ekonomiska ställningen. Normalt sett bör detta vara bokföringens viktigaste funktion som indirekt kan ge en viss garanti för att en förlustbringande verksamhet inte fortsätts i onödan. Att det finns en ordnad bokföring är också av stor betydelse från samhällets synpunkt. Så t. ex. bygger företagsbeskattningen och taxeringskontrollen på att företagen har ett gott underlag för deklarationerna i form av en ordnad bokföring. Viktigt är också att de anställda får riktiga uppgifter om företagen och deras ekonomiska situation. Dessa uppgifter måste kunna hämtas ur bokföringen.

Som framgått ovan kan bokföringsbrott ge upphov till betydande skadeverkningar, både för enskilda människor och för samhället. Enligt vår uppfattning bör straffvärdet för bokföringsbrott inte sänkas. Maximistraffet för grovt bokföringsbrott bör därför vara kvar på nuvarande nivå. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning bör dock en sänkning ske till fängelse i tre år. För att nå överensstämmelse med grov oredlighet mot borgenärer bör även minimistraffet för grovt brott sänkas. Det nya minimistraffet blir fängelse i tre månader. Maximistraffet för normalgraden av brottet bör med hänsyn härtill sättas till fängelse i sex månader.

När det gäller minimistraffet har vi för övriga gäldenärsbrott, utom grov oredlighet mot borgenärer, föreslagit att det skall vara böter. Någon särskild straffskala för ringa brott finns inte i dessa fall. Böter för bokföringsbrott

kan redan med nuvarande straffskala utdömas, dock endast om brottet bedöms som ringa. Denna skillnad gentemot övriga gäldenärsbrott bör knappast finnas. Vi föreslår därför att det särskilda ringa bokföringsbrottet slopas och att straffskalan för normalgraden av brottet blir böter eller fängelse i högst sex månader.

14.2.6 14 kap. Om skadegörelsebrott

Med skadegörelsebrott avses skadegörelse (14 kap. 1 §), åverkan (14 kap. 2 §), grov skadegörelse (14 kap. 3 §) och tagande av olovlig väg (14 kap. 4 §).

1–3 §§ Skadegörelse, åverkan och grov skadegörelse

I strafflagen var straffskalan för skadegörelse (24 kap. 1 § SL) fängelse eller böter, för åverkan (24 kap. 2 § SL) endast böter och för grov skadegörelse (24 kap. 3 § SL) fängelse eller straffarbete i högst fyra år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

skadegörelse	böter eller fängelse i högst sex månader
åverkan	böter
grov skadegörelse	fängelse i högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

skadegörelse	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst tre månader
åverkan	böter
grov skadegörelse	fängelse i högst fyra år

Skadegörelse består i att förstöra eller skada egendom till men för annans rätt till den.

Den brottsliga handlingen består alltså i att skada eller förstöra egendom. Härmed avses en åtgärd med egendomen varigenom dess substans minskas eller dess beskaffenhet på annat sätt undergår någon ändring. Exempel på skadegörande handlingar är att slå sönder en sak, att klottra eller måla på en husfasad, att plocka isär en motor, att blanda grus i mjöl och att olovligen döda annans husdjur.

Att det krävs att gärningen innebär men för annans rätt till egendomen innebär att det är möjligt att begå skadegörelse på egen egendom. Detta gäller t. ex. om annan har panträtt till egendomen eller nyttjanderätt till den.

Grov skadegörelse är ett särskilt brott. Vid bedömande av om ett skadegörelsebrott är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas, om gärningen medfört synnerlig fara för liv eller hälsa eller gärningen drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller skadan på annat sätt varit synnerligen kännbar. Skadegörelse genom användande av sprängämnen och anläggande av brand är i regel grov skadegörelse, om inte bestämmelserna i 15 kap. om t. ex. mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse skall tillämpas.

Är skadegörelsen med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa skall i stället för skadegörelse dömas för åverkan. För åverkan skall enligt 14 kap. 2 § andra stycket även dömas den som i skog och mark olovligen tar vissa i paragrafen uppräknade naturprodukter om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är att anse som ringa. (Är brottet i detta fall inte ringa kan ansvar för stöld komma i fråga.)

Skadegörelse tillhör förmögenhetsbrotten men skiljer sig från stöld, bedrägeri och förskingring genom att dessa senare utgör vinningsbrott. Stöld, bedrägeri och förskingring förutsätter nämligen att gärningen innebär vinning för gärningsmannen och skada för målsäganden, alltså en förmögenhetsöverföring från den ene till den andre. Vid skadegörelse förutsätts inte förmögenhetsöverföring. Man har därför tidigare velat jämföra skadegörelse med de brott i 9–12 kap. som – i motsats till huvudstadgandena i resp. kapitel – inte innebär att en förmögenhetsöverföring ägt rum. Exempel på sådana brott är egenmäktigt förfarande (9 kap. 8 §).

Egenmäktigt förfarande kan, om brottet är grovt, enligt vårt förslag straffas med fängelse i högst två år. Grovt egenmäktigt förfarande föreligger t. ex. om gärningen innefattat vårdslöst brukande av annans egendom av icke alltför obetydligt värde. Likaså torde den strängare straffskalan i regel böra tillämpas, om sådant egenmäktigt förfarande som består i olovligt tillgrepp eller olovlig besittningsrubbning förövas med våld eller hot om våld eller om någon genom grovt våld eller hot om sådant våld hindrar annan i utövning av rätt att kvarhålla eller taga något enligt paragrafens första stycke.

Skadegörelsebrottets straffvärde enligt BrB är förhållandevis lågt. Normalgraden av skadegörelse värderas inte som svårare än snatteri. Detta innebär att man tillmätt det förhållandet att brottet inte innebär vinning för gärningsmannen stor betydelse.

Ett skadegörelsebrott måste för den som drabbas framstå som lika svårt eller ibland t. o. m. svårare än ett motsvarande stöldbrott. Att skadegörelse på viss egendom kan framstå som ett svårare brott än stöld av egendomen gäller t. ex. om det rör sig om konstverk, antika föremål eller annat som inte kan ersättas. Om de förstörs kan skadan inte repareras medan om de stjäls det finns en möjlighet att de skall kunna återbördas. Vi anser att de motiv som i regel ligger bakom skadegörelse i många fall knappast kan bedömas som så mycket mindre förkastliga än t. ex. vinningsmotivet vid stöld.

Enligt vår uppfattning finns alltså skäl att se allvarligare på skadegörelse än f. n. Vi anser inte att brottet är jämförbart med egenmäktigt förfarande som uttalas i BrB:s förarbeten. Visserligen kan kanske sägas att normalfallen av skadegörelse straffvärdemässigt inte skiljer sig så mycket från de fall som täcks av bestämmelsen om egenmäktigt förfarande. Men när det gäller svåra fall av egenmäktigt förfarande finns möjlighet att vid fall som visserligen täcks av rekvisiten för brottet men som förtjänar ett strängare straff än straffskalan medger – exempelvis enligt de ovan nämnda exemplen på grovt egenmäktigt förfarande – döma i brottskonkurrens med grov skadegörelse eller grov misshandel. Vid svårare fall av skadegörelse finns inte motsvaran-

de möjlighet om inte skadegörelsen skett genom anläggande av brand (mordbrand 15 kap. 1 §) eller med sprängämne (allmänfarlig ödeläggelse 15 kap. 3 §) eller avsett egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättskipning etc. (sabotage 15 kap. 4 §). Uppvärderingen av skadegörelsebrottet innebär att det i straffvärdehänseende hamnar på en nivå strax under de centrala förmögenhetsbrotten.

Vårt förslag innebär att straffskalan för grovt brott behålls. Maximistraffet för normalgraden av skadegörelse föreslår vi till fängelse i tre månader. Vi anser att annan påföljd än böter något oftare än f. n. bör utdömas för skadegörelse. Det helt övervägande antalet fall av skadegörelse bör emellertid även i framtiden föranleda böter. För att på ett klarare sätt skilja mellan normalgraden av skadegörelse och åverkan föreslår vi att ett nytt minimistraff på 50 dagsböter införs för skadegörelse. Detta innebär inte att vi avser att åstadkomma någon ändrad gränsdragning mellan skadegörelse och åverkan. En följd av det nya minimistraffet blir dels att de bötesstraff som döms ut för skadegörelse kommer att bli högre än f. n., dels att för åverkan endast i undantagsfall bör utdömas bötesstraff som överstiger 50 dagsböter. Detta senare innebär emellertid inte någon förändring i förhållande till nuläget. År 1984 utdömdes så höga bötesstraff i uppskattningsvis endast fem fall av 315. Liksom för skadegörelse bör allmänt sett en viss höjning av bötesstraffen för åverkan ske.

4 § Tagande av olovlig väg

I strafflagen var straffskalan för tagande av olovlig väg (24 kap. 4 § SL) böter.

Enligt BrB är straffskalan böter.

Vi föreslår att straffskalan blir oförändrad.

Brottet tagande av olovlig väg består i att olovligen ta väg antingen övertomt eller plantering eller över annan äga som kan skadas därav. Att ta väg innebär att färdas där det inte finns någon väg eller att överskrida gränsen för befintlig väg t. ex. genom att färdas med ett fordon som vägen inte är dimensionerad för. Ta väg kan man göra genom att gå, cykla, åka skidor eller köra bil eller annat motorfordon.

Det skyddade området består främst av tomt och plantering. Sådana platser är alltid skyddade. Övriga ägor är skyddade om de kan skadas om man tar väg över dem. Exempel härpå är åker med växande gröda.

Tagande av olovlig väg är ett brott som knappast förtjänar en plats i BrB. Det har närmast karaktär av ordningsförseelse. Men brottet är – jämte bestämmelsen om åverkan – en del av regleringen av allemansrätten. Detta gör att det, så länge en samlad reglering av allemansrätten saknas, förefaller lämpligast att låta brottet stå kvar i BrB. Skäl saknas att ändra brottets straffskala.

14.3 Brotten mot allmänheten

Med brotten mot allmänheten avses brotten i 15–18 kap. BrB. I 15 kap. (allmänfarliga brott) finns bestämmelser om straff för framkallande av fara som riktar sig mot flera mycket viktiga intressen. Det gäller t. ex. människors liv eller hälsa, särskilt betydelsefull egendom, viktiga anläggningar, betydelsefulla samhällsfunktioner och den fysiska miljön. I 16 kap. (narkotikabrott) föreslår vi att huvuddelen av bestämmelserna i narkotikastrafflagen (1968:64) införs. 17 kap. (förfalskningsbrott) innehåller bestämmelser om ansvar för åtgärder som innebär missbruk med avseende på skriftliga handlingar, olika slags märken, penningar och andra föremål vilka används som bevismedel. Det rör sig här om s. k. materiell förfalskning, d. v. s. framställande och brukande av oäkta bevismedel och förstörande av äkta bevismaterial. 18 kap. (mened, falskt åtal och annan osann utsaga) innehåller huvudsakligen bestämmelser som innebär avgivande av osann utsaga. Härunder inryms s. k. immateriell förfalskning vilken innebär förgripelse på sanningen genom angrepp på äkta bevismedels funktion.

Brotten mot allmänheten tillkom som en särskild kategori brott genom ändringarna i strafflagen år 1948. Vid brottsbalksreformen genomfördes inga större förändringar av brottsbeskrivningarna. De gärningar som f. n. ingår bland brotten mot allmänheten är sinsemellan ganska olika men de har det gemensamt att den brottsliga gärningen kan rikta sig mot en obestämd krets av personer eller andra angreppsobjekt och att den innebär en viss allmänfara. I förhållande till brotten mot enskild fullbordas brotten i 15–18 kap. i regel på ett tidigare stadium av ett handlingsförlopp som i ett senare stadium kan leda till personskada, ekonomisk skada eller annan olägenhet. För att ett brott mot enskild skall anses föreligga måste det i allmänhet stå klart både mot vem angreppet riktas och huruvida det avser dennes person eller egendom. Ett brott mot allmänheten kan däremot fullbordas utan att det står klart om det rör person eller egendom eller mot vem angreppet riktar sig. Man har ansett att det, vid de betydelsefulla skyddsobjekt det här ofta är fråga om, är av stort intresse att kunna göra det straffrättsliga ingripandet tidigt och alltså redan på ett stadium av allmänfara.

Under kapitelrubrikerna brotten mot person (avsnitt 14.1) och förmögenhetsbrotten (avsnitt 14.2) har vi gjort mer allmänna uttalanden angående vår syn på dessa brott. Att göra motsvarande uttalande vid brotten mot allmänheten är knappast möjligt. Detta hänger samman med brottens inbördes relativt olikartade beskaffenhet. Här behöver endast pekas på att medan brotten i 15 kap. som skyddsobjekt har människors liv eller hälsa, egendom, rikets försvar, folkförsörjningen, rättskipningen, flygsäkerheten, djurs och växters levnadsbetingelser och den fysiska miljön utgör skyddsobjekten i 17 kap. och delvis även i 18 kap. medborgarnas tilltro till vissa bevismedel. Vi avstår därför i från att göra något allmänt uttalande om straffvärdet hos brotten mot allmänheten. I stället får vi hänvisa till vad vi anför vid resp. kapitel.

14.3.1 15 kap. Om allmänfarliga brott

Med allmänfarliga brott avses mordbrand (15 kap. 1 §), grov mordbrand (15 kap. 2 §), allmänfarlig ödeläggelse (15 kap. 3 §), sabotage (15 kap. 4 §),

grovt sabotage (15 kap. 5 §), kapning av luftfartyg och luftfartssabotage (15 kap. 6 §), allmänfarlig vårdslöshet (15 kap. 7 §), spridande av gift eller smitta (15 kap. 8 §), förgöring (15 kap. 9 §), miljöbrott (15 kap. 10 §), vårdslöshet med gift eller smittämne och vållande till miljöstörning (15 kap. 11 §) samt underlåtenhet att avvärja allmänfara (15 kap. 12 §).

Förevarande kapitel ägnas i stort sett åt brott som innebär fara. För att redan faran för en effekt skall kunna tillmätas så stor betydelse att en handling kriminaliseras måste fordras, att handlingen hotar ett viktigt intresse. I 15 kap. upptas också i stort sett endast bestämmelser om straffskydd mot framkallande av fara för mycket betydande skyddsobjekt. Det rör sig nämligen om fara för människors liv eller hälsa, fara för omfattande förstörelse av annans egendom, fara för hinder eller störning antingen i användningen av egendom med avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning eller säkerhet i riket eller i trafik eller annan sådan verksamhet som är betydelsefull för den allmänna samfärdseln i vidsträckt mening. Vidare rör det sig om fara för förstörelse av miljön och fara för hinder eller störning i användandet av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft. Vid flera av brotten riktar sig faran såväl mot människor som mot egendom. Detta utgör ett skäl för att behandla brotten som en särskild grupp vid sidan av brotten mot människors kroppsliga integritet i 3 kap. och brotten avseende skadegörelse på annans egendom i 14 kap.

Genom gärning som hör till de allmänfarliga brotten framkallas i allmänhet fara som inte hotar endast enstaka människor eller föremål utan en mera obestämd och vidsträckt krets av objekt. Om brand anläggs, uppstår sålunda på grund av spridningsrisken i allmänhet fara för alla människor och föremål som finns på och i närheten av brandstället. En explosion framkallar också i regel fara för hela omgivningen.

Med de mycket betydelsefulla skyddsobjekt som brottsstadgandena i 15 kap. slår vakt om är det uppenbart att straffvärdet hos dessa brott allmänt sett är högt. Det bör utan vidare kunna jämföras med straffvärdet hos brotten mot person (främst 3, 4 och 7 kap.). Visserligen avser brotten mot person regelmässigt det fall att någon verkligen drabbats av den brottsliga gärningen medan för tillämpningen av de allmänfarliga brotten endast fara härför behöver föreligga. Men å andra sidan är brotten mot person i princip konstruerade så att endast *en* målsägande finns vid varje brottstyp i motsats till de allmänfarliga brotten vilka – som ovan nämnts – i regel riktar sig mot flera objekt eller en större grupp av objekt.

I nuvarande 13 kap. 11 § finns en bestämmelse som innebär att om någon, som ådragit sig ansvar för något brott i 15 kap. – med undantag för sabotage, grovt sabotage och kapning av luftfartyg – frivilligt har avvärjt den fara eller den verkan som anges i resp. lagrum innan avsevärd olägenhet uppkommit, får lindrigare straff än som är föreskrivet för gärningen ådömas. Lindrigare straff än fängelse får dock inte ådömas om minimistraffet för brottet är fängelse i två år eller högre. Om faran var ringa och för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse i ett år skall inte dömas till ansvar. Bestämmelsen om att lindrigare straff än fängelse inte får ådömas om minimistraffet för brottet är fängelse i två år eller högre föreslår vi upphävd, se under 15 kap. 13 § i avsnitt 17.1. Ansvarsfrihetsregeln och strafflindringsregeln i övrigt står

emellertid kvar i vårt förslag. De avser f. n. endast normalgraden av allmänfarlig vårdslöshet och underlåtenhet att avvärja allmänfara. Genom att vi låter ettårsgränsen stå kvar kommer bestämmelsen att få ett oförändrat tillämpningsområde med vårt förslag.

1–2 §§ Mordbrand och grov mordbrand

I strafflagen var straffskalan för mordbrand (19 kap. 1 § SL) straffarbete i lägst två och högst åtta år och för grov mordbrand (19 kap. 2 § SL) straffarbete på livstid eller i lägst sex och högst tio år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

mordbrand	fängelse, lägst två och högst åtta år
grov mordbrand	fängelse på viss tid, lägst sex och högst tio år, eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

mordbrand	fängelse, lägst ett och högst fem år
grov mordbrand	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid

För att mordbrand skall föreligga krävs dels att gärningsmannen anlägger brand, dels att konkret fara för skada av allvarlig natur uppstår; antingen för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Med det sistnämnda uttrycket åsyftas endast skada som är kvantitativt betydande. Kan man i det enskilda fallet inte tala om "omfattande" förstörelse finns möjlighet att tillämpa bestämmelserna om skadegörelse i 14 kap. För skada på person genom mordbrand döms i princip till straff även enligt 3 kap. Sålunda kan mordbrännaren även dömas t. ex. för mord eller vållande till annans död. Om mordbrännaren bedragit eller försökt bedra försäkringsgivare kan även dömas för bedrägeribrott.

Grov mordbrand är ett särskilt brott. Vid bedömningen av om en mordbrand är grov skall enligt lagtexten särskilt beaktas, om branden anlagts i tättbebyggt samhälle, där den lätt kunde sprida sig eller branden på annat sätt inneburit fara för flera människor eller för egendom av särskild betydenhet. Med det senare uttrycket åsyftas att den hotade egendomen är av särskilt stor omfattning eller ekonomiskt av större värde eller att den i kulturellt eller annat hänseende är särskilt betydelsefull, t. ex. med hänsyn till försvaret eller folkförsörjningen.

Mordbrandsparagrafen tar sikte främst på sådana fall av katastrofkaraktär där många personer utsätts för livsfara. För paragrafens tillämpning räcker det emellertid med att branden innefattar fara för att *en* person skall skadas till liv eller hälsa.

Straffet för mordbrand sätts påfallande ofta under minimum. Av statistiken kan inte utläsas det exakta förhållandet men säkert kan sägas att åren

1982–1984 utdömdes i 41 , 38 resp. 20 procent av fallen fängelsestraff som understeg minimistraffet. Även för grov mordbrand underskrids minimistraffet inte sällan. Detta antyder – även om billighetsskäl säkert förekommer i större utsträckning vid mordbrand än vid de flesta andra brott – att en hel del gärningar som ryms under mordbrandsstadgandet bedöms ha ett straffvärde som understiger de angivna minimistraffen. Detta överensstämmer med vår uppfattning. Även om brottens straffvärde allmänt sett är mycket högt förekommer inte sällan fall där de nuvarande minimistraffen framstår som alltför höga. Detta talar för en sänkning av minimistraffen för mordbrand och grov mordbrand även utöver vad som föranleds av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. I samma riktning talar när det gäller mordbrand stadgandets omfattning. För fall där faran riktar sig endast mot egendom kan med fog ifrågasättas om inte fängelse i två år i många fall kan vara alltför strängt.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att minimistraffen för mordbrand och grov mordbrand sänks till fängelse i ett resp. fyra år. Räknat i anstaltstid innebär detta en sänkning vid mordbrand med fyra månader och vid grov mordbrand med knappt fem månader. Om minimistraffet för grov mordbrand sätts till fängelse i fyra år kan maximistraffet för normalgraden av mordbrand sättas till fängelse i fem år.

Ovan har redogjorts för vilka fall som åsyftas med bestämmelsen om grov mordbrand. Det är uppenbart att dessa fall har ett mycket högt straffvärde. Maximum för det tidsbestämda fängelsestraffet bör, liksom f. n., sättas till tio år. När det gäller livstidsstraffet har vi tidigare uttalat att det straffet bör förbehållas dels de allra svåraste fallen av brott som riktar sig mot människors liv, dels svåra brott mot rikets säkerhet och folkets självbestämmanderätt. Frågan är då om mordbrand är ett sådant brott eller om livstidsstraffet kan slopas som maximistraff för grov mordbrand. Härom kan följande sägas.

Mordbrand är ett s. k. farebrott. Det straffvärda ligger i att på visst sätt framkalla fara för att en viss effekt uppkommer. Den effekt det rör sig om är att annan person dödas eller tillfogas ohälsa eller att det sker en omfattande förstörelse av annans egendom. För att ett så strängt straff som livstids fängelse skall komma i fråga bör krävas att gärningen inneburit betydande fara för annans liv eller att fråga varit om egendom vars förstörande framkallat fara för rikets säkerhet.

Vi har i avsnitt 11.3 uttalat att ett brotts straffvärde är beroende bl. a. av hur nära det kommer ett förverkligande av den aktuella effekten. Ett brott som för sin tillämpning kräver att effekten inträffar skall alltså i princip ha ett högre straffvärde än ett brott som innebär endast en fara härför. Så enkelt är emellertid inte förhållandet vid mordbrand. Mordbrandsstadgandets tillämpning utesluts ju inte av att faran i det aktuella fallet förverkligats. Vad som i stället inträffar är emellertid, när det gäller det fall att gärningen inneburit fara för liv, att en situation med brottskonkurrens uppstår. I det fall faran vid ett mordbrandsbrott förverkligas på ett sådant sätt att bestämmelserna i 3 kap. om brott mot liv och hälsa (utom framkallande av fara för annan, 3 kap. 8 §) blir tillämpliga skall i princip dömas även för det brott som här kan bli aktuellt. Detta innebär att i vissa av de allvarligaste fallen av mordbrand, nämligen de där gärningsmannen avsett att beröva annan li-

vet, skall dömas både för mordbrand och för mord eller försök till mord. För de sistnämnda brotten finns enligt vårt förslag tillgång till livstidsstraff. För dessa fall av grov mordbrand skulle livstidsstraffet enligt vår uppfattning kunna undvaras. När det gäller mordbrandsfall som innebär fara för egendom av betydelse för rikets säkerhet är läget ett annat. Här finns inte möjlighet att döma i brottskonkurrens och tillgång till livstidsstraff vid annat brott finns inte med mindre gärningen faller under bestämmelsen om högförräderi i 22 kap. 1 §. Sabotage (15 kap. 4–5 §§) är nämligen subsidiärt till mordbrand. För dessa fall, som kan ha synnerligen högt straffvärde, är det vår bedömning att tillgång bör finnas till livstids fängelse. Vi föreslår alltså att maximistraffet för grov mordbrand behålls. Även om således livstids fängelse behålls vid grov mordbrand är det vår uppfattning att detta straff skall användas med synnerligen stor återhållsamhet. För att livstids fängelse skall utdömas för grov mordbrand bör alltså krävas att fråga är om ett fall som i svårhetshänseende kan mäta sig med de grövsta fallen av t. ex. mord (3 kap. 1 §), grovt spionerі (22 kap. 6 §) och högförräderi (22 kap. 1 §). Detta kan bli fallet t. ex. om brottet riktat sig mot någon viktigare försvarsanläggning då Sverige befinner sig i ett utrikespolitiskt mycket spänt eller hotande läge.

3 § Allmänfarlig ödeläggelse

I strafflagen var straffskalan för allmänfarlig ödeläggelse (19 kap. 3 § SL) straffarbete från två till åtta år eller, om brottet var grovt, straffarbete på livstid eller från sex till tio år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

allmänfarlig ödeläggelse	fängelse, lägst två och högst åtta år
grov allmänfarlig ödeläggelse	fängelse på viss tid, lägst sex och högst tio år, eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

allmänfarlig ödeläggelse	fängelse, lägst ett och högst fem år
grov allmänfarlig ödeläggelse	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid

Brottet allmänfarlig ödeläggelse skiljer sig inte så mycket från mordbrand. För att en gärning skall falla under paragrafen gäller att genom explosion, översvämning, ras, skeppsbrott, flyg- eller tågolycka eller annan sådan ofärd framkallas fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Primäreffekten är här liksom enligt 15 kap. 1 § en katastrofartad händelse som är förenad med fara för viktiga intressen. Enklast hade nog varit att slå samman allmänfarlig ödeläggelse och mordbrand genom att låta åstadkommande av brand vara ytterligare ett exempel på ofärd i paragrafen om allmänfarlig ödeläggelse. Att mordbrand behandlas som ett särskilt brott ansåg straffrättskommittén emellertid motiverat av historiska och folkpsykologiska skäl.

Straffskalorna för resp. grad av mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse har varit samma sedan år 1948. Visserligen finns det en skillnad mellan brot-

ten på så sätt att "ofärd" är någonting mer allvarligt och omfattande än "brand" och möjligen också genom att den i 15 kap. 3 § avsedda ofärden regelmässigt inträffar mycket snabbt medan brand kan sprida sig ganska långsamt. Men skyddsobjekten är exakt desamma. Enligt vår uppfattning är skillnaden mellan brotten inte så stor att de bör ha olika straffskalor. Vi föreslår därför att straffskalorna för allmänfarlig ödeläggelse även i fortsättningen blir desamma som för mordbrand. Angående den närmare argumenteringen rörande straffskalornas utseende och användningen av livstidsstraffet hänvisas till vad som anförts vid mordbrand.

4–5 §§ Sabotage och grovt sabotage

I strafflagen var straffskalan för sabotage (19 kap. 4 § SL) straffarbete i högst fyra år eller fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete från två till tio år eller på livstid.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

sabotage	fängelse i högst fyra år
grovt sabotage	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

sabotage	fängelse i högst tre år
grovt sabotage	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid

I motsats till bestämmelserna i 15 kap. 1–3 §§ innebär sabotagegärningen inte åstadkommande av en primäreffekt varigenom en viss närmare angiven fara framkallas. I stället innebär den antingen ett förstörande eller skadande av egendom av avsevärd betydelse eller ett störande eller hindrande av användningen av sådan egendom (första punkten) eller ett allvarligt störande eller hindrande av viss verksamhet (andra punkten). För att egendom skall kunna vara föremål för sabotage enligt första punkten måste den ha avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket. Som exempel på sådan egendom kan nämnas befästningsanläggningar, kaserner, örlogsfartyg, stridsflygplan, viktiga fabriker och gruvor, ämbetsverks lokaler, polisstationer och brandstationer. Sabotageobjekt enligt andra punkten är den allmänna samfärdseln, vissa allmänna hjälpmedel såsom telegraf, telefon och radio och anläggningar för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft.

Enligt första punkten består sabotagegärningen antingen i att skada eller förstöra egendomen eller i att allvarligt hindra eller störa användningen av den. En skadegörelse måste alltså enligt lagtexten inte innebära allvarligt hinder eller allvarlig störning, men någon vikt måste ändå läggas vid skadans betydelse. En jämförelsevis begränsad skada på egendomen medför inte ansvar för sabotage. Sabotagegärningen enligt andra punkten består i att allvarligt störa eller hindra den allmänna samfärdseln etc. Som exempel nämns att gärningen består i skadegörelse men i motsats till första punkten måste denna skadegörelse innefatta allvarligt hinder eller allvarlig störning.

Grovt sabotage utgör ett särskilt brott. Vid bedömande av om ett sabotagebrott är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas om genom brottet fara framkallats för rikets säkerhet, för flera människoliv eller för egendom av särskild betydenhet.

Bestämmelserna om sabotage är subsidiära till mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse. Skadegörelse är i sin tur subsidiärt i förhållande till sabotage.

Att de gärningar som avses med sabotageparagrafen allmänt sett har ett högt straffvärde står klart. Sabotagebestämmelsen slår vakt om mycket viktiga intressen. Läget torde dessutom vara det att möjligheterna att utföra sabotage som får mycket svåra skadeverkningar har ökat. Den tekniska utvecklingen har på många områden gjort samhället mer sårbart. Enligt vår uppfattning bör böter inte ingå i straffskalan för sabotage. Vi anser vidare att det är tveksamt om ett så kort fängelsestraff som på 14 dagar, eller med vårt förslag till höjning av allmänna fängelseminimum, en månad motsvarar sabotagebrottets straffvärde ens i de lindrigaste fallen. Vi avstår dock från att föreslå en höjning av minimistraffet för sabotage.

När det gäller grovt sabotage ligger det i linje med vår stränga syn på brottet att föreslå att det förhöjda minimistraffet på två års fängelse behålls. Vi anser det rimligt att avståndet mellan minimistraffen för grov mordbrand och grov allmänfarlig ödeläggelse å ena sidan och för grovt sabotage å andra sidan minskas i förhållande till f. n. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en inte obetydlig skärpning av straffskalan för grovt sabotage.

Maximistraffet för grovt sabotage är f. n. livstids fängelse. Vi har tidigare uttalat att livstidsstraffet bör förbehållas bl. a. svåra brott som riktar sig mot rikets säkerhet. Grovt sabotage kan vara ett sådant brott. Vi föreslår därför att livstids fängelse behålls som maximistraff. Vi vill dock understryka att fall som är så straffvärda att det kan bli aktuellt att tillämpa livstidsstraffet i stort sett undantagslöst torde finnas bland de sabotagegärningar som riktar sig mot rikets säkerhet. Här kan hänvisas till vad vi tidigare i detta avsnitt uttalat om användningen av livstids fängelse för grov mordbrand.

6 § Kapning av luftfartyg och luftfartssabotage

Brotten kapning av luftfartyg och luftfartssabotage tillkom år 1971 resp. 1973 och hade ingen direkt motsvarighet i tidigare lagstiftning.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

kapning av luftfartyg och luftfartssabotage	fängelse i högst fyra år
grov kapning av luftfartyg och grovt luftfartssabotage	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

kapning av luftfartyg och luftfartssabotage	fängelse i högst tre år
grov kapning av luftfartyg och grovt luftfartssabotage	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid

Brottet kapning av luftfartyg är en kvalificerad form av olaga tvång. Enligt brottsbeskrivningen skall gärningsmannen med olaga tvång bemäktiga sig flygplanet eller ingripa i dess manövrering t. ex. genom att tvinga piloten att flyga till en viss plats. Luftfartssabotage utför den som vidtar åtgärd som är ägnad att framkalla fara för flygplans säkerhet under flygning och den som genom skadegörelse gör flygplan i trafik oanvändbart för flygning.

Brotten kapning av luftfartyg och luftfartssabotage har en särskild straffskala för grovt brott. Enligt lagtexten skall vid bedömande av huruvida grovt brott föreligger särskilt beaktas om genom gärningen framkallats fara för flera människoliv eller om gärningen annars var av särskilt farlig art.

Brotten i 15 kap. 6 § utgör en särreglering i förhållande till bestämmelsen om sabotage och har alltså företräde i de fall konkurrens uppstår. Däremot får de vika vid konkurrens med mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse.

Bakgrunden till lagstiftningen om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage är följande. Under 1960-talet och 1970-talet ökade antalet flygplanskapningar. Behovet av åtgärder både på nationellt och på internationellt plan för att hindra dessa kapningar blev därmed allt större. År 1963 tillkom i Tokio på initiativ av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) en konvention, den s. k. Tokiokonventionen, med bestämmelser för sådana fall då någon ombord på flygplan begår brott eller gör sig skyldig till annan handling som utgör ett hot mot säkerheten eller ordningen ombord. I samband med att Sverige tillträdde konventionen gjordes vissa ändringar i luftfartslagen och luftfartskungörelsen. Utvecklingen visade emellertid att Tokiokonventionen inte gav tillräckliga möjligheter att på ett internationellt plan motarbeta kapningsbrotten. Vid en diplomatisk konferens i Haag i december 1970 antogs en särskild konvention för bekämpande av olaga besittningstaganden av flygplan, i sammanhanget kallad Haagkonventionen. I anslutning till denna, vilken tillträtts av Sverige, infördes år 1971 bestämmelserna i första stycket av paragrafen dvs. de om kapning av luftfartyg.

År 1971 antogs på en internationell lufträttskonferens i Montreal, anordnad av ICAO, en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, enligt vilken vissa slags handlingar skulle straffbeläggas. De flesta av de gärningstyper, som denna konvention avser, var i och för sig redan belagda med straff enligt då gällande svensk rätt, t. ex. genom bestämmelserna om sabotage i 15 kap. 4 §, men för att Sverige skulle kunna tillträda konventionen, vilket ansågs önskvärt och som sedermera skett, erfordrades vissa lagändringar bl. a. beroende på att bestämmelserna om sabotage inte var avsedda att tillämpas på gärningar som begåtts mot samfärdsel eller anläggningar i utlandet. För att tillgodose konventionens fordringar infördes bestämmelserna om luftfartssabotage i andra stycket.

F. n. är straffskalorna för kapning av luftfartyg och luftfartssabotage samma som för sabotagebrottet i 15 kap. 4 och 5 §§. Detta innebär bl. a. att maximistraffet för brotten i 15 kap. 6 § är livstids fängelse. Frågan är om detta straff, med vår restriktiva inställning till användningen av livstidsstraffet, bör behållas. Om detta vill vi uttala följande.

Vi har för sabotagebrottet (15 kap. 4 och 5 §§) föreslagit ett bibehållande av fängelse på livstid som maximistraff. Motiveringen till detta är att under bestämmelserna om sabotage faller även gärningar som innebär fara för ri-

kets säkerhet. För sådana gärningar bör fängelse på livstid kunna följa. Brotten kapning av luftfartyg och luftfartssabotage har inte denna karaktär. Däremot kan de utan tvekan innebära att mycket straffvärda gärningar begås mot enskilda personer. I de värsta av dessa fall, nämligen då gärningsmannen dödat eller försökt döda någon passagerare eller besättningsman, skall emellertid dömas i brottskonkurrens med mord eller försök till mord. För dessa brott föreslår vi bibehållande av livstids fängelse som maximistraff. Tillgång finns således i dessa fall till livstidsstraff. Mot bakgrund av det nu sagda skulle fängelse på livstid kunna slopas som maximistraff för grov kapning av luftfartyg och grovt luftfartssabotage. När det gäller dessa brott gör sig emellertid en annan synpunkt gällande. Som framgått ovan finns det här en betydelsefull internationell aspekt. Man kan väl tänka sig att internationella terrorister hellre väljer att begå flygplanskapningar i länder som har ett lägre straff än andra länder för detta brott. Vi har tidigare i avsnitt 11.3 uttalat att – även om det i princip strider mot de grunder som bör gälla vid värderingen av brott – sådana internationella hänsyn i vissa fall bör få tas då brottens straffskalor bestäms. I våra nordiska grannländer Danmark, Finland och Norge överstiger maximistraffet för flygplanskapning fängelse i tio år. Mot bakgrund härav anser vi att livstids fängelse bör vara kvar som maximistraff för grov kapning av luftfartyg och grovt luftfartssabotage. Tilllämpningen av livstidsstraffet bör emellertid ske med mycket stor återhållsamhet.

När det gäller övriga straffskalegränser innebär vårt förslag att dessa även i fortsättningen skall överensstämma med vad som gäller för sabotage och grovt sabotage. Detta innebär endast den mer formella ändringen att maximistraffen för normalgraderna av brotten sänks till fängelse i tre år för att minska överlappningen mellan straffskalorna. Liksom vid grovt sabotage innebär det bibehållna minimistraffet för grovt brott genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning en viss straffskärpning.

7 § Allmänfarlig vårdslöshet

I strafflagen var straffskalan för allmänfarlig vårdslöshet (19 kap. 5 § SL) fängelse eller böter. Om brottet var grovt var straffet straffarbete i högst två år eller fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

allmänfarlig vårdslöshet	böter eller fängelse i högst sex månader
grov allmänfarlig vårdslöshet	fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

allmänfarlig vårdslöshet	böter
grov allmänfarlig vårdslöshet	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år och sex månader

Av allmänfarlig vårdslöshet finns två fall. I det första fallet består gärningen i att av oaktsamhet framkalla konkret fara för sådan brand som sägs i 15 kap. 1 § eller sådan ofärd som sägs i 15 kap. 3 §. I lagtexten nämns även det

fallet att branden eller ofärden orsakats av oaktsamhet. Detta är emellertid ett specialfall av farefallet. Det måste ju vara så att om en brand eller ofärd orsakats så har också vid något tillfälle konkret fara för dess uppkomst förelegat.

I det andra fallet består allmänfarlig vårdslöshet i att av oaktsamhet orsaka hinder eller skada som nämns i 15 kap. 4 § eller skada som nämns i 15 kap. 6 § andra stycket. Detta innebär en kriminalisering av oaktsamt sabotage och oaktsamt luftfartssabotage.

De vanligaste fallen av allmänfarlig vårdslöshet torde vara att någon röker ovarsamt i sängen, tömmer askfat med glödande tobak i papperskorg, tänder tändsticka eller röker i garage med bensinångor, bränner ris eller annat utan lämpliga säkerhetsåtgärder och passerar järnvägskorsning med bil framför ett annalkande tåg. Som exempel på fall då brottet är grovt nämns i förarbetena att en tjänsteman vid en trafikinrättning åsidosätter vad som åligger honom till undvikande av olycksfall.

Vår allmänna inställning är att oaktsamhetsbrott har ett relativt sett lågt straffvärde. Vi har också tidigare föreslagit sänkta straffskalor för sådana brott. (Jämför här t. ex. vad som anförts beträffande vållande till annans död (3 kap. 6 §), vållande till kroppsskada eller sjukdom (3 kap. 7 §) och framkallande av fara för annan (3 kap. 8 §) i avsnitt 14.1.1). Allmänfarlig vårdslöshet torde, om man bortser från de grova fallen, enligt praxis vara ett rent bötesbrott. Detta framgår av statistiken för år 1984 då endast sju procent av samtliga fall av brottet, dvs. av även de som bedömdes som grova, föranledde annan påföljd än böter. Mot bakgrund härav föreslår vi att straffskalan för normalgraden av brottet skall innehålla endast böter.

För den grova graden kan f. n. böter inte komma i fråga. Med hänsyn till de mycket svåra skadeverkningar som kan bli följden vid t. ex. transporter av farligt gift och drift av kärnkraftverk eller om en tjänsteman vid järnvägen eller trafikflyget av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom, anser vi att maximistraffet bör ligga kvar på nuvarande nivå. För att kompensera för övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta ett nytt maximistraff på fängelse i ett år och sex månader. Som nytt minimistraff bör 100 dagsböter införas. Detta nya minimistraff skall ses mot bakgrund av våra förslag till skärpningar av bötesstraffet och innebär således inte att vi vill anlägga en mildare syn på grova fall av allmänfarlig vårdslöshet.

8-9 §§ och 11 § första stycket Spridande av gift eller smitta, förgöring och vårdslöshet med gift eller smittämne

I strafflagen var straffet för spridande av gift eller smitta (19 kap. 6 § SL) straffarbete i högst sex år eller, vid grovt brott, från fyra till tio år eller på livstid. För förgöring var straffet högst straffarbete i två år eller, vid grovt brott, straffarbete i högst sex år och för vårdslöst brott fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

spridande av gift eller smitta	fängelse i högst sex år
grovt spridande av gift eller smitta	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid
förgöring	böter eller fängelse i högst två år
grov förgöring	fängelse, lägst sex månader och högst sex år
vårdslöshet med gift eller smittämne	böter eller fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

spridande av gift eller smitta	fängelse i högst fem år
grovt spridande av gift eller smitta	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid
förgöring	böter eller fängelse i högst nio månader
grov förgöring	fängelse, lägst sex månader och högst sex år
vårdslöshet med gift eller smittämne	böter eller fängelse i högst ett år och sex månader

Brottet spridande av gift eller smitta består i att framkalla allmän fara för människors liv eller hälsa genom att sprida gift eller dylikt eller genom att överföra eller sprida allvarlig sjukdom. Med gift avses i regel ett ämne som är farligt för liv eller hälsa vid engångsförtäring av en måttlig dos. Att ämnet är skadligt vid långvarigt bruk eller genom att vara vanebildande är inte tillräckligt (jämför alkohol, tobak, narkotika). Med allvarlig sjukdom avses en sjukdom som till sin typ innebär fara för ett långvarigt eller bestående eller annars verkligt besvärande sjukdomstillstånd eller en likvärdig funktionsstörning. För att rekvisitet allmän fara för annans liv eller hälsa skall vara uppfyllt krävs dels att minst en person skall ha blivit utsatt för fara, dels att den som utsatts för den konkreta faran skall framstå som representant för en större obestämd krets av personer. Om kretsen av dem som hotas av fara är talrik torde kravet på kretsens obestämdhet vara mindre strängt.

För grovt brott finns en särskild straffskala. Vid bedömande av huvuvida spridande av gift eller smitta i det konkreta fallet utgör ett grovt brott skall enligt lagtexten särskilt beaktas om gärningen skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa eller om många människor utsatts för fara.

Förgöringsbrottet kompletterar brottet spridande av gift eller smitta och består i att på visst sätt framkalla allmän fara för djur eller växter. Denna allmänna fara skall framkallas genom gift, överföring eller spridning av elakartad sjukdom, spridning av skadedjur eller ogräs eller på annat direkt jämförbart sätt.

Även för förgöringsbrottet finns en särskild straffskala för grovt brott. Enligt lagtexten skall vid bedömande av huruvida ett förgöringsbrott är grovt särskilt beaktas om gärningen skett med uppsåt att skada eller om egendom av betydande värde utsatts för fara.

Såsom vårdslöshet med gift eller smittämne slutligen straffbeläggs gärningar enligt 15 kap. 8 och 9 §§ som inte sker uppsåtligen utan av grov oakt-

samhet. (Jämför med allmänfarlig vårdslöshet där det inte krävs att oaktsamheten skall vara grov.)

Att *spridande av gift eller smitta* allmänt sett har ett mycket högt straffvärde står utom varje tvivel. Visserligen är brottet till sin natur sådant att effekten regelmässigt torde inträffa långsammare än effekten vid mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse. Vidare avser brottet inte fara för omfattande förstörelse av annans egendom. Detta innebär emellertid enligt vår uppfattning inte att man har anledning att se mindre allvarligt på normalfallet av det nu aktuella brottet än på normalfallet av mordbrand eller allmänfarlig ödeläggelse. Däremot anser vi att i de fall då endast en eller ett mycket litet antal människor utsätts för endast fara för hälsan ett minimistraff på fängelse i ett år, som vi föreslår för mordbrand, är för högt. Enligt vår uppfattning bör ett förhöjt fängelsestraff inte införas som minimum för spridande av gift eller smitta. Den nedre delen av straffskalan för brottet torde emellertid komma i fråga för tillämpning endast mer undantagsvis.

Maximistraffet för spridande av gift eller smitta är f. n. fängelse på livstid. När det gäller frågan om detta bör behållas skulle samma resonemang som t. ex. vid grov mordbrand (15 kap. 2 §) och grov kapning av luftfartyg eller grovt luftfartssabotage (15 kap. 6 §) kunna föras. Brottskonkurrens uppstår nämligen mellan spridande av gift eller smitta och brotten i 3 kap. (bortsett från framkallande av fara för annan, 3 kap. 8 §). Om någon sprider gift eller smitta med uppsåt att döda annan skall således, beroende på om den åsyftade effekten uppnås eller inte, dömas jämväl för mord eller försök till mord. I dessa fall finns därför tillgång till livstidsstraff enligt mordbestämmelsen (3 kap. 1 §). Enligt vår uppfattning kan emellertid så allvarliga fall av brottet förekomma – där händelseförloppet inte fortskridit så långt att ansvar för mord eller försök till mord blir aktuellt – att livstidsstraffet inte kan undvaras. Vi tänker här liksom t. ex. vid mordbrand på fall där brottet begås i stor skala när Sverige befinner sig i ett utrikespolitiskt mycket spänt eller hotande läge. Mot bakgrund härav föreslår vi därför att det nuvarande maximistraffet för brottet behålls. Tillämpningen av livstidsstraffet bör dock vara synnerligen restriktiv.

Minimistraffet för grovt brott bör inte sänkas utan bör ligga på samma nivå som motsvarande straff vid grov mordbrand och grov allmänfarlig ödeläggelse. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en inte obetydlig straffskärpning. Maximistraffet för normalgraden av brottet kan mot bakgrund härav sättas till fängelse i fem år.

När det gäller *förgöring* är det enligt vår uppfattning uppenbart att betydande både naturvärden och ekonomiska värden kan äventyras vid gärningar som faller under bestämmelsen. För förgöring bör straffskalorna emellertid av naturliga skäl vara lägre än för spridande av gift eller smitta. Vi anser dock inte att brottet är sådant att det, som straffskalorna f. n. antyder, i svårhetshänseende kan jämföras med de centrala förmögenhetsbrotten såsom t. ex. stöld (9 kap. 1, 2 och 4 §§) och bedrägeri (10 kap. 1-4 §§). Dessa brott förslås få fängelse i fem år som maximistraff. Vi föreslår ett högre maximistraff för grov förgöring än för dessa brott, nämligen fängelse i sex år. Nominellt innebär detta ingen förändring i förhållande till f. n. men i praktiken en förlängning av maximitiden i anstalt med ett år. När det gäller

minimistraffet för det grova brottet föreslår vi att detta, i motsats till vad vi föreslår för de centrala förmögenhetsbrotten, skall ligga kvar på fängelse i sex månader trots övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Maximistraffet för normalgraden av brottet bör då bestämmas till fängelse i nio månader.

När det gäller minimistraffet för normalgraden av brottet skulle skäl kunna anföras för att sätta det högre än allmänna straffminimum. Då emellertid straffminimum här bör vara lägre än i 15 kap. 8 § och då ett förhöjt bötesminimum, som i så fall fick komma i fråga, i den lägsta graden av brottet knappast är önskvärt, avstår vi från att föreslå något förhöjt minimum. Vi vill emellertid framhålla att i de fall ett bötesstraff utdöms för förgöring det mera sällan torde bli aktuellt att utmäta det i den lägre delen av bötesskalan.

Straffbudet rörande *vårdslöshet med gift eller smittämne* har använts vid giftutsläpp, som framkallat fara för fiskbeståndet i en å, och vid användande av bekämpningsmedel på blommande rapsfält med utrotning av bisamhällen som följd. Enligt vår uppfattning bör brottets straffskala, liksom f. n., ha samma omfång som den för allmänfarligt vårdslöshet. Vi föreslår därför att brottets straffvärde blir oförändrat och att maximistraffet endast anpassas till övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

10 § och 11 § andra stycket Miljöbrott och vållande till miljöstörning

Miljöbrott och vållande till miljöstörning infördes i BrB år 1981. Någon direkt motsvarighet till brotten fanns inte i strafflagen.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

miljöbrott	böter eller fängelse i högst två år
grovt miljöbrott	fängelse, lägst sex månader och högst sex år
vållande till miljöstörning	böter eller fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

miljöbrott	böter eller fängelse i högst nio månader
grovt miljöbrott	fängelse, lägst sex månader och högst sex år
vållande till miljöstörning	böter eller fängelse i högst ett år och sex månader

Av miljöbrott finns tre olika gärningstyper. Den första består i att förorena mark, vatten eller luft på sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön. Betydande olägenhet i miljön kan vara förändringar som medför olägenhet beträffande landskapsbilden och möjligheten att utnyttja naturen för rekreation men även kvalificerad nedsmutsning t. ex. genom oljeutsläpp.

Den andra typen av miljöbrott består i att förvara avfall eller annat ämne på ett sätt som kan medföra sådan skada som nämns i första gärningstypen.

Den tredje typen av miljöbrott slutligen består i att genom buller, skak-

ning eller strålning orsaka betydande olägenhet i miljön. Genom att det skall vara fråga om betydande olägenhet undantas både tillfälliga olägenheter och sådana olägenheter som inte kan sägas vara avsevärda.

Om ett förfarande faller under någon av de nu nämnda tre punkterna är det alltså i princip straffbart. Men man har varit tvungen att göra vissa undantag. Således innebär ett förfarande inte miljöbrott om det har tillåtits av behörig myndighet, om det är allmänt vedertaget eller om det, med hänsyn till omständigheterna, kan anses försvarligt.

Miljöskyddslagens (1969:387) ansvarsbestämmelser är subsidiära i förhållande till BrB. Brott mot 15 kap. 8 och 9 §§ har företräde framför brott mot 15 kap. 10 §.

Samhällsutvecklingen, särskilt den tekniska och den industriella utvecklingen, har medfört en ökande förstöring och fara för förstöring av miljön. Särskilt förbränningen av fossila bränslen, t. ex. för uppvärmning eller i bilmotorer, har här haft betydelse. Stora ansträngningar har gjorts och görs för att minska miljöförstöringen. Brottsliga förfaranden med anknytning till miljön har dock först under senare år på allvar tilldragit sig lagstiftarens intresse. De har därvid diskuterats bl. a. som en del av den ekonomiska brottsligheten. Miljöbrott kan ju bestå i att företag underlåter att investera i erforderliga reningsanläggningar eller att följa de föreskrifter eller villkor som gäller för verksamheten. Sådana förfaranden kan innebära svåra påfrestningar på miljön vilka blir kännbara för många människor. De medger också en sorts illojal konkurrens genom att företag som bryter mot reglerna till skydd för miljön härigenom kan undandra sig betydande kostnader. Detta gäller även om numera i de flesta fall en miljöskyddsavgift motsvarande de ekonomiska fördelarna av brottet skall utgå (52-63 §§ miljöskyddslagen).

Enligt vår uppfattning har brotten mot miljön ett högt straffvärde. Dels drabbas regelmässigt flera människor av brottens skadeverkningar, dels kan de i svåra fall ge upphov till skador som blir bestående. Vi anser att det finns skäl att se med än större allvar än f. n. på *miljöbrotten*. Vi föreslår därför att maximistraffet för grovt brott inte sänks för att kompensera övergången till tvåtredjedelsfrigivning. I praktiken innebär detta en förlängning av anstaltstiden med ett år för den som döms till maximistraffet för grovt miljöbrott. När det gäller minimistraffet för grovt miljöbrott föreslår vi att det får ligga kvar på fängelse i sex månader. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta i praktiken en förlängning av anstaltstiden med en tredjedel för dem som döms till detta straff.

Om minimistraffet för grovt miljöbrott bestäms till fängelse i sex månader bör maximistraffet för normalgraden av brottet sättas till fängelse i nio månader.

Miljöbrotten har en betydande spridning när det gäller svårhetsgraden. Även om det ofta finns skäl att se allvarligt på dem förekommer det fall med ganska lågt straffvärde. För sådana fall vill vi inte ta bort möjligheten att döma till böter.

Våra förslag till straffskalor för miljöbrott och grovt miljöbrott innebär att straffmätningen för dessa brott i princip skall ligga kvar på nuvarande nivå.

Vållande till miljöstörning har f. n. samma straffskala som vårdslöshet med gift eller smittämne och även, när det gäller straffskalans omfång, som allmänfarlig vårdslöshet. Vi anser att denna ordning bör bestå och föreslår därför att straffmaximum för vållande till miljöstörning blir fängelse i ett år och sex månader.

12 § Underlåtenhet att avvärja allmänfara

I strafflagen var straffskalan för underlåtenhet att avvärja allmänfara (19 kap. 9 § SL, brottsbeteckningen infördes först genom BrB) fängelse eller böter.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Brottsbeskrivningen vid underlåtenhet att avvärja allmänfara hänför sig till de föregående paragrafer i kapitlet som handlar om mordbrand (15 kap. 1 §), grov mordbrand (15 kap. 2 §), allmänfarlig ödeläggelse (15 kap. 3 §), spridande av gift eller smitta (15 kap. 8 §) och förgöring (15 kap. 9 §). Utmärkande för dessa brott är att de består i framkallande av fara av viss beskaffenhet. Paragrafen om underlåtenhet att avvärja allmänfara avser det fallet, att någon framkallat sådan fara men utan att vara förfallen till ansvar för detta.

Faran skall således ha uppstått och gärningsmannen skall ha framkallat denna. Men han skall ändå inte kunna dömas till ansvar för framkallande av faran. Att han på detta sätt kan gå fri från ansvar kan inträffa, om han inte uppsåtligen eller oaktsamt framkallat faran. Som exempel kan tas det fallet att någon, som iakttar normal försiktighet, sätter eld på en avfallshög och att elden därefter utvecklar sig så att fara för brand av mordbrandskaraktär uppstår. Vad personen i fråga då gjort är inte att uppsåtligen eller av oaktsamhet framkalla brand av mordbrandskaraktär eller fara för sådan brand och han skall inte dömas för mordbrand eller för allmänfarlig vårdslöshet. Men om han, sedan han kommit till insikt om faran för brand av mordbrandskaraktär, underlåter att göra vad som skäligen kan begäras för att avvärja faran, kan han straffas enligt 12 §.

Ett annat exempel på paragrafens tillämplighet är att någon i handeln släpper ut en vara som han sedan upptäcker är giftig eller smittoförande. Varans utsläppande i handeln faller inte under brottsbeskrivningen om spridande av gift eller smitta eftersom han inte kände varans egenskap att vara giftig eller smittoförande och därför saknade det uppsåt som krävs för detta brott. Om han vid varans utsläppande inte heller var grovt oaktsam faller hans beteende inte under brottsbeskrivningen om vårdslöshet med gift eller smittämne. Men när han sedermera får kännedom om varans egenskap inträder ansvar för underlåtenhet att avvärja allmänfara, om han inte gör vad som skäligen kan begäras för att avvärja faran. Vid bedömning av vad som skäligen kan begäras har ansetts att alltför stora ansträngningar eller uppoffringar inte kan begäras. En avvägning måste ske mot den skada som kan befaras vid den tidpunkt då den avvärjande åtgärden kommer i fråga.

Den fara eller skada som brottsbeskrivningen riktar sig emot är samma som vid flera av de allvarligaste allmänfarliga brotten. Skillnaden i straffvär-

de gentemot de uppsåtliga av dessa brott är emellertid betydande. När det gäller frågan hur straffvärdet hos underlåtenhet att avvärja allmänfara förhåller sig till straffvärdet hos oaktsamhetsbrotten i 15 kap. 7 och 11 §§ är det inte lika lätt att göra en bedömning. Å ena sidan kan sägas att den som skall straffas för underlåtenhet att avvärja allmänfara inte alls haft någon skuld i uppkomsten av faran eller effekten som fallet är vid vållandebrotten. Detta talar naturligtvis i hög grad till hans förmån. Men å andra sidan kan enligt vår uppfattning med fog ifrågasättas om det ändå är så stor skillnad i straffvärde mellan fallen som de nuvarande straffskalorna utvisar. Gärningar som innebär att gärningsmannen inte vidtar någon som helst åtgärd för att avvärja en allvarlig fara som uppstått har ett inte obetydligt straffvärde.

Det sagda leder oss till uppfattningen att skillnaden i straffvärde mellan de allmänfarliga brott som på den subjektiva sidan kräver endast oaktsamhet och brottet underlåtenhet att avvärja allmänfara bör minskas. Vårt förslag innebär därför att maximistraffet för sistnämnda brott skärps genom att vi underlåter den sänkning, som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för att ett oförändrat omfång av anstaltstiden skall uppnås.

14.3.2 16 kap. Om narkotikabrott

Narkotikabrotten finns f. n. i den särskilda narkotikastrafflagen (1968:64). Som framgått i avsnitt 13 föreslår vi att narkotikabrotten skall överflyttas till BrB och få sin plats bland brotten mot allmänheten och då närmast efter de allmänfarliga brotten.

Narkotikabrotten är narkotikabrott (1 §), ringa narkotikabrott (2 §), grovt narkotikabrott (3 §) och vårdslöshet med narkotika (4 §). (Brottet i 5 a § narkotikastrafflagen behandlas i avsnitt 17.3.18.)

Narkotikabrottsligheten har på ganska kort tid kommit att bli ett centralt kriminalpolitiskt problem i Sverige. Så sent som under 1950-talet utgjorde narkotikamissbruket och därtill knuten brottslighet omfångsmässigt endast ett marginellt problem. I dag råder allmän enighet om att narkotikamissbruket är ett allvarligt samhällsproblem och att alla krafter bör samlas för att motverka det missbruk som finns och förebygga en vidare spridning. Ett av medlen som använts mot narkotikamissbruket är de straffrättsliga ingripandena mot den illegala narkotikahanteringen. I detta hänseende har skett en dramatisk förändring. Denna illustreras av att innan narkotikastrafflagen trädde i kraft år 1968 var maximistraffet enligt de då gällande särskilda narkotikastraffbestämmelserna endast ett års fängelse, medan under 1980-talet upp emot hälften av dem som döms till mer än två års fängelse har narkotikabrott eller grov varusmuggling, som vid dessa strafflängder i mycket stor utsträckning avser smuggling av narkotika, som huvudbrott.

Vi anser att man bör se mycket allvarligt på narkotikabrottsligheten. Som riksdagens justitieutskott uttalat vid ett par tillfällen, senast i sitt av riksdagen godkända betänkande JuU 1984/85:12 s. 15, har narkotikamissbruket kommit att bli ett av vår tids största sociala problem. Statsmaktemas inställning till allvaret hos de gärningar som faller under bestämmelserna om narkotikabrott har också på ett mycket tydligt sätt slagit igenom inom rättsväsendet. Detta gäller både domstolarnas påföljdsbestämning i narkotikamål

och övriga rättsväsendets insatser för att upptäcka narkotikabrott och föranstalta om lagföring av dessa samt att vidta särskilda åtgärder i olika hänseenden vid verkställighet av de påföljder som döms ut. Ett undantag utgörs dock av behandlingen i frigivningshänseende av dem som dömts för grovt narkotikabrott till fängelse från två år och upp till runt fyra år. Denna kategori dömda beviljas nämligen sedan lagändringarna den 1 juli 1981 och den 1 juli 1983 i motsats till tidigare i mycket stor utsträckning villkorlig frigivning redan när de avtjänat halva strafftiden. Detta innebär som vi ser det en omotiverad generositet mot dem som begått grova narkotikabrott och vi föreslår på denna punkt en skärpning. I övrigt anser vi dock att de straffrättsliga ingripandena mot dem som begått narkotikabrott ligger på en lämplig nivå.

1–3 §§ Narkotikabrott, ringa narkotikabrott och grovt narkotikabrott

Enligt narkotikastrafflagen gäller följande straffskalor.

narkotikabrott	fängelse i högst tre år
narkotikabrott som är ringa	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt narkotikabrott	fängelse, lägst två och högst tio år

Vi föreslår följande straffskalor.

narkotikabrott	fängelse i högst tre år
ringa narkotikabrott	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt narkotikabrott	fängelse, lägst två och högst tio år

För narkotikabrott skall den dömas som på visst i 16 kap. 1 § närmare angivet sätt olovligen befattar sig med narkotika. Befattningen skall bestå i

1. överlåtelse av narkotika,
2. framställning av narkotika avsedd för missbruk,
3. förvärv av narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffning, bearbetning, förpackning, transport, förvaring eller annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. utbjudande av narkotika till försäljning, förvaring eller befordran av vederlag för narkotika, förmedling av kontakter mellan säljare och köpare eller annan sådan åtgärd om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel eller
6. innehav av narkotika.

Ringa narkotikabrott och grovt narkotikabrott utgör särskilda brottstyper. Vid bedömande av huruvida ett narkotikabrott är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas, om det har utgjort led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, om det avsett särskilt stor mängd narkotika eller det annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Bedömningen skall grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet.

Vi har ovan uttalat att de straffrättsliga ingripandena mot dem som döms för grovt narkotikabrott till fängelse i två år och upp till runt fyra år (se mera härom nedan) bör skärpas men att ingripandena i övrigt mot narkotikabrottsligheten ligger på en lämplig nivå.

Vi börjar med att diskutera straffskalan för *grovt narkotikabrott.* Vid övervägande av vilken straffskala som med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning bör gälla för detta brott måste de särskilda reglerna i 26 kap. 7 § för villkorlig frigivning, som sedan år 1983 gäller för dem som dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv och hälsa, beaktas. Enligt dessa regler, som främst träffar dem som dömts för grovt narkotikabrott, skall kriminalvårdsnämnden göra en bedömning av om det i det enskilda fallet föreligger påtaglig risk för att den dömde efter frigivningen fortsätter med brottslighet av samma slag som han dömts för. Om sådan risk bedöms föreligga får villkorlig frigivning inte ske förrän två tredjedelar av strafftiden har avtjänats.

Under år 1984 har kriminalvårdsnämnden enligt sin verksamhetsberättelse utfört prövning enligt 26 kap. 7 § beträffande 252 personer som dömts för narkotikabrottslighet. Av dessa har 176 (70 procent) beviljats villkorlig frigivning på halvtid, 11 (4 procent) mellan halvtid och tvåtredjedelstid och 65 (26 procent) först när två tredjedelar av straffet har avtjänats. Detta innebär att av dem som dömts till fängelse i lägst två år för grov narkotikabrottslighet friges nästan tre av fyra innan de avtjänat två tredjedelar av straffet. I detta sammanhang kan vara värt att notera att under åren 1982–1984 dömdes varje år strax över 200 personer för grov narkotikabrottslighet till fängelsestraff som översteg två år. Av dessa hade runt 65 personer straff på mer än fyra års fängelse. Det torde vara naturligt att de som har mycket långa strafftider är kraftigt överrepresenterade bland dem som friges först då de avtjänat två tredjedelar av straffet. Mot bakgrund härav och det ovan lämnade statistiska materialet anser vi oss kunna dra den slutsatsen att en mycket stor majoritet av dem som döms till fängelsestraff på två år eller strax där över för grov narkotikabrottslighet friges villkorligt redan när de avtjänat halva strafftiden och att de som särbehandlas i frigivningshänseende regelmässigt har strafftider på fyra år eller mer.

Som framgått av avsnitt 7.3.1 kan vi inte godta den nuvarande regleringen i 26 kap. 7 § utan föreslår att den skall upphävas. När det gäller villkorlig frigivning innebär vårt förslag att alla dömda skall friges när de har avtjänat lika stor del av straffet. Den kvotdel för villkorlig frigivning som vi föreslår är två tredjedelar. Då huvuddelen av de allra grövsta narkotikabrottslingarna f. n. friges först vid tvåtredjedelstid skulle ett sänkt maximistraff innebära en straffsänkning även i praktiken. En sådan straffsänkning skulle strida mot vår uppfattning om straffvärdet hos grova narkotikabrott. Vi föreslår därför att maximistraffet för grovt narkotikabrott skall vara oförändrat fängelse i tio år.

När det gäller minimistraffet för grovt narkotikabrott vill vi uttala följande.

Att de allra flesta av dem som dömts för grovt narkotikabrott till fängelse i två år eller strax där över friges villkorligt redan när de avtjänat halva strafftiden torde knappast överensstämma med intentionerna bakom den nuvarande lagstiftningen. (Se prop. 1980/81:76, JuU 1980/81:25 och prop.

1982/83:85, JuU 1982/83:26.) Visserligen talas i förarbetena om önskvärdheten av en mera individualiserad bedömning men samtidigt pekas på intresset av att samhällsskyddet mot bl. a. den grova narkotikabrottsligheten kan upprätthållas. Avsikten torde, som vi ser det, här ha varit att de allra flesta grova narkotikabrottslingarna skulle friges först när de avtjänat två tredjedelar av straffet. Vi anser att tillämpningen av de straffrättsliga ingripandena mot dem som döms för grovt narkotikabrott till fängelse från två år och upp till fyra år bör återgå till vad som gällde tidigare, dvs. före 1981 års lagstiftning. Denna skärpning uppnår vi genom att låta minimistraffet för grovt narkotikabrott ligga kvar på fängelse i två år trots övergången til tvåtredjedelsfrigivning.

Vårt förslag till straffskala för grovt narkotikabrott innebär således att den nuvarande straffskalan behålls. Den som idag döms till fängelse i två år för grovt narkotikabrott skall alltså även i fortsättningen dömas till två års fängelse. I praktiken innebär detta – genom övergången till obligatorisk tvåtredjedelsfrigivning – i de allra flesta fallen en straffskärpning jämfört med f. n. I anstaltstid räknat blir skärpningen fyra månader för den som döms till fängelse i två år. Det är här således fråga om en betydande skärpning.

Om minimistraffet för grovt narkotikabrott behåls vid fängelse i två år bör maximistraffet för *normalgraden av narkotikabrott* liksom f. n. vara fängelse i tre år. Maximistraffet för *ringa narkotikabrott* bör – för att inte överlappningen skall bli alltför stor – sänkas till fängelse i tre månader.

Vårt förslag innebär således att även straffskalan för normalgraden av narkotikabrott ligger fast. När det gäller maximistraffet, fängelse i tre år, har detta att göra med att minimistraffet för grovt narkotikabrott behålls vid fängelse i två år. Vår inställning till de nuvarande straffrättsliga ingripandena mot dem som döms för normalgraden av narkotikabrott är at de ligger på en lämplig nivå. Härvid beaktar vi att alla som dömts till fängelsestraff på kortare tid än två år omfattas av den obligatoriska halvtidsfrigivningen. Vi anser att det inte bör ske någon skärpning av straffen i detta skikt. För att inte så skall bli fallet måste – med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning – de straff som mäts ut för normalgraden av narkotikabrott och som ligger på mer än tre månader sänkas med en fjärdedel. Den som idag döms för narkotikabrott till fängelse i åtta månader skall alltså med vårt förslag dömas till fängelse i sex månader. Och för den som idag döms till fängelse i fyra månader skall straffet sättas ned till tre månader. Och detta gäller alltså trots att straffskalan för normalgraden av narkotikabrott inte har ändrats.

Som nämnts ovan har lagstiftaren i samband med senare ändringar av lagstiftningen om narkotikabrott betonat behovet av en mer individualiserad bedömning av narkotikabrott. Vi kan här nämna t. ex. till de uttalanden som gjordes i prop. 1980/81:76 (s. 207 f) om interneringspåföljdens avskaffande och straffet för grovt narkotikabrott. Här kan också hänvisas till narkotikakommissionens PM nr 8 s. 21 f och slutbetänkande SOU 1984:13 s. 86 ff. Vi instämmer i de uttalanden som gjorts i propositionen och av narkotikakommissionen och vill framför allt trycka på vad som anförts om mängdrekvisitets minskade betydelse. Enligt vår uppfattning har många andra faktorer vid brottet större betydelse för bedömningen än mängden narkotika och vad för sorts narkotika det varit frågan om. Vi vill här särskilt framhålla gär-

ningsmannens ekonomiska bevekelsegrunder, kundkretsens sammansättning, försäljningsmetoder, gärningsmannens ålder, om gärningsmannen intagit en ledande ställning och graden av organisation.

F. n. finns bestämmelsen om ringa narkotikabrott i 2 § narkotikastrafflagen. Brottet har ingen särskild brottsbeteckning utan när bestämmelsen om ringa brott skall tillämpas skall brottet benämnas narkotikabrott. Det enda sätt på vilket det i ett domslut framgår att brottet bedömts som ringa är att 2 § narkotikastrafflagen åberopas. Denna ordning förekommer inte f. n. i BrB. För att konstruktionen av ringa narkotikabrott skall överensstämma med den teknik som används i BrB får brottet antingen ges en särskild brottsbeteckning eller inarbetas i bestämmelsen i 1 § om normalgraden av narkotikabrott. Enligt vår uppfattning är det förstnämnda att föredra. Vi föreslår att brottet benämns ringa narkotikabrott.

Sist skall påpekas att vårt förslag till ny lagtext för grovt narkotikabrott innebär att den nuvarande sista meningen i lagtexten strukits. Naturligtvis anser även vi – vilket också framgått ovan – att bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt skall grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Skälet att stryka nuvarande sista meningen är att den inte uttrycker något annat än vad som redan nu gäller för alla andra brott. Dessutom föreslår vi införande av helt nya regler för påföljdsval och straffmätning varigenom frågor rörande bl. a. hur man bör se på svårheten hos olika gärningar blir utförligt lagreglerade på ett ställe för samtliga brott.

4 § Vårdslöshet med narkotika

Straffstadgandet tillskapades år 1983.

Enligt narkotikastrafflagen är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Vårdslöshet med narkotika består i att av grov oaktsamhet göra sig skyldig till gärning som, om uppsåt förelegat, skulle utgjort narkotikabrott, dock endast brott enligt 1 § 1–5. Oaktsamt innehav är alltså inte kriminaliserat.

Vårdslöshet med narkotika är ett oaktsamhetsbrott. Straffvärdet hos sådana brott anser vi allmänt sett är lågt. Detta var också vad departementschefen ansåg i propositionen år 1983 (prop. 1982/83:141 s. 25 f) i samband med att brottet infördes. Departementschefen uttalade emellertid även att ansvar för vårdslöshet med narkotika kan komma ifråga i vissa situationer för förfaranden som utgjort väsentligt led i mer omfattande narkotikatransaktioner varför det i förarbetena (BRÅ-promemoria 1982:2) föreslagna maximistraffet på fängelse i sex månader borde höjas till ett år. I samband härmed påpekade departementschefen att möjligheten öppnades att enligt vanliga regler tillgripa anhållande och häktning, när förhållandena påkallar detta.

Behovet av att kunna tillgripa anhållande och häktning är inget användbart argument vid val av straffskala. Det av departementschefen anförda argumentet – att ansvar för vårdslöshet med narkotika kan komma i fråga i vissa situationer för förfaranden som utgjort väsentligt led i mer omfattande narkotikatransaktioner – anser vi emellertid vara bärkraftigt. Enligt vår uppfattning bör det nuvarande maximistraffet, fängelse i ett år, stå kvar trots övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

14.3.3. 17 kap. Om förfalskningsbrott

Med förfalskningsbrott avses urkundsförfalskning (17 kap. 1 §), förvanskning av urkund (17 kap. 2 §), grov urkundsförfalskning (17 kap. 3 §), undertryckande av urkund (17 kap. 4 §), signaturförfalskning (17 kap. 5 §), penningförfalskning (17 kap. 6 §), märkesförfalskning (17 kap. 7 §), förfalskning av falskt märke (17 kap. 8 §) och olaga spridande av efterbildning (17 kap. 10 §).

Förfalskningsbrotten i 17 kap. avser huvudsakligen framställande av oäkta urkunder eller andra föremål med bevisverkan.

Brotten har, liksom de allmänfarliga brotten i 15 kap. och mened, falskt åtal och annan osann utsaga i 18 kap., sorterats in bland brotten mot allmänheten. Det har emellertid rått stor osäkerhet och delade meningar om var i BrB förfalskningsbrotten systematiskt sett hör hemma. Meningsskiljaktigheterna har rört de olika intressen som kränks genom förfalskning av olika bevismedel. I vissa fall är dessa omedelbart anknutna till statens egen verksamhet; detta gäller exempelvis mynt och sedlar samt domböcker och liknande handlingar som upprättas av statliga myndigheter. Det har legat nära till hands att uppfatta förfalskning av sådana föremål som ett *angrepp på staten*. I många fall, både när det gäller förfalskning av vissa av dessa föremål och av enskilda affärshandlingar, märken och dylikt, framträder emellertid förfalskningen som medel för ett fullbordat eller planerat bedrägeri eller liknande brott. Ofta har därför förfalskningsbrott räknats till *brott mot enskild* och ansetts som nära sammanhörande med bedrägeri.

Enligt en uppfattning, som numera har vunnit allmän anslutning, finns emellertid det intresse som skall skyddas genom kriminaliseringen av förfalskningsbrott inte i första hand hos den som producerar äkta bevismedel eller använder dessa i sin verksamhet. Inte heller tar detta intresse primärt sikte på den som, genom missbruk i ett särskilt fall av något bevismedel, lider skada i sin förmögenhet eller på annat sätt i sin rätt eller utsätts för fara att lida sådan skada. Det som man vill skydda är i stället något mera allmänt, nämligen samhällsmedlemmarnas intresse att kunna lita på bevismedlen. Även om man med ett oäkta eller på annat sätt oriktigt bevismedel i ett särskilt fall inte åsyftar eller förorsakar skada för någon viss rättighet, anses förfalskning vara ägnad att undergräva tilltron till bevismedlen. Man har ansett att, om sådana förfaranden lämnas ostraffade, användningen av bevismedel riskerar att lida allvarligt men vilket är till nackdel för alla de allmänna och enskilda intressen som kräver användning av sådana hjälpmedel. På denna grund anses det ligga både i samhällets och alla dess enskilda medlemmars intresse att förfalskning straffbeläggs. Brottet har i enlighet härmed fått sin plats under *brotten mot allmänheten*.

Som framgått ovan är alltså skyddsobjektet vid förfalskningsbrott allmänhetens tilltro till vissa föremål med bevisverkan. Dessa föremål är till antalet relativt begränsade. Förklaringen härtill är att man inte ansett det medningsfullt att med straffhot skydda föremål som bara tillfälligtvis har en bevisfunktion.

Det är uppenbart att det föreligger ett betydande intresse att skydda vissa särskilt viktiga handlingar mot förfalskning. Detta gäller särskilt pengar och andra betalningsmedel men även t. ex. aktier och obligationer som har bety-

delse i den allmänna omsättningen. Men bland förfalskningsbrotten finns även brott med ganska ringa straffvärde såsom vissa fall av märkesförfalskning och olaga spridande av efterbildning. Allmänt sett är straffvärdet hos förfalskningsbrotten lägre än det hos de allmänfarliga brotten.

Gärningsbeskrivningarna i 17 kap. tar genomgående sikte på själva förfalskningsåtgärden. I 17 kap. 9 § finns emellertid en bestämmelse som utvidgar tillämpningsområdet för de olika förfalskningsbrotten (dock ej olaga spridande av efterbildning). Här stadgas nämligen att den som åberopar falsk urkund, utbjuder eller håller till salu verk med falsk signatur, utpränglar falsk sedel eller falskt mynt, begagnar falskt värde- eller kontrollmärke, åberopar falskt fast märke eller på annat sätt gör bruk av något förfalskat skall, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas för brukande av det förfalskade som om han själv gjort förfalskningen.

I 17 kap. 11 § finns en bestämmelse som innebär att om någon, som ådragit sig ansvar för något brott i kapitlet, frivilligt avvärjt den fara i bevishänseende som gärningen innebar innan avsevärd olägenhet uppkommit, lindrigare straff än som är stadgat för brottet får ådömas. Om faran var ringa och det inte är stadgat strängare straff för gärningen än fängelse i sex månader skall inte dömas till ansvar. Denna ansvarsfrihetsregel omfattar förvanskning av urkund (17 kap. 2 §), ringa undertryckande av urkund (17 kap. 4 §), ringa signaturförfalskning (17 kap. 5 §), ringa penningförfalskning (17 kap. 6 §), ringa märkesförfalskning (17 kap. 7 §), ringa förfalskning av fast märke (17 kap. 8 §) och olaga spridande av efterbildning(17 kap. 10 §). Vi avser i princip inte att åstadkomma någon förändring av regelns tillämpningsområde. Detta uppnår vi genom att vi föreslår att sexmånadersgränsen för ansvarsfrihet sänks till tre månader.

1–3 §§ Urkundsförfalskning, förvanskning av urkund och grov urkundsförfalskning

I strafflagen var straffskalan för urkundsförfalskning (12 kap. 1 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse, för ringa urkundsförfalskning fängelse eller böter och för grov urkundsförfalskning straffarbete från ett till sex år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

urkundsförfalskning	fängelse i högst två år
förvanskning av urkund	böter eller fängelse i högst sex månader
grov urkundsförfalskning	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

urkundsförfalskning	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
förvanskning av urkund	böter
grov urkundsförfalskning	fängelse, lägst tre månader och högst fem år

I 17 kap. 1 § andra stycket ges en legaldefinition av begreppet urkund. Med urkund förstås här dels vissa dokument, nämligen protokoll, kontrakt, skul-

debrev, intyg och annan handling, som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis, dels vissa bevismärken. I 17 kap. 3 § anges vissa ytterligare dokument såsom urkunder nämligen obligation, aktiebrev och inteckningshandling.

I rättspraxis har även andra handlingar räknats hit. Det har varit räkenskapsböcker, kvitton och olika sorters kvitteringar, tecknade godkännanden av olika slag, delgivningshandlingar, rättegångsfullmakter, dagsbotsuppgifter, försäkringsbesked, körkort, pass, individuella biljetter, myndigheters anmaningar, postgirotalonger och expeditionsnotor.Endast handlingar som är av betydelse som bevis räknas som urkunder. Detta innebär att en urkund måste vara självständigt begriplig. Däremot krävs inget i fråga om urkundens yttre beskaffenhet. Vidare måste en urkund ha en s. k. utställarangivelse. En helt anonym handling är, liksom en handling som inte är eller ger sken av att vara en originalhandling, inte en urkund.

Ett bevismärke kan sägas vara ett komprimerat och starkt konventionaliserat dokument. Mycket mer lämnas underförstått än hos ett dokument. Gränsen mellan dokument och bevismärken är flytande. Exempel på bevismärken är enligt 17 kap. 1 § andra stycket legitimationskort och biljett. I 17 kap. 2 § anges vidare kassakvitto, kontramärke och dylikt mottagningsbevis som bevismärken. Härutöver kan ransoneringskort nämnas. För att ett bevismärke skall anses som urkund fordras – liksom vid dokument – dels att utställaren inte är anonym, dels att märket har karaktär av eller ger sken av att vara ett originalmärke.

Urkundsförfalskning består i att producera en urkund som är falsk dvs. oäkta och att därigenom omedelbart framkalla "fara i bevishänseende". Den oäkta urkunden behöver inte begagnas men förfalskningen torde ofta inte kunna upptäckas förrän i samband med ett begagnande.

Förfalskningen kan enligt lagtexten bestå i, för det första, att framställa falsk urkund genom att t. ex. skriva annan, verklig eller diktad, persons namn eller genom att falskeligen förskaffa sig annans underskrift och, för det andra, att falskeligen ändra eller utfylla äkta urkund.

Med fara i bevishänseende förstås konkret fara. Detta farerekvisit innebär att vid tidpunkten för förfalskningen skall det vara både möjligt och sannolikt att den oäkta urkunden kommer att användas som bevismedel i en praktisk angelägenhet på ett sätt som för annan medför skada eller olägenhet.

Straffskalorna för de olika graderna av urkundsförfalskning har sedan år 1965 varit desamma som för motsvarande grader av de centrala förmögenhetsbrotten. Detta kan ha att göra med att de intressen som kränks vid förmögenhetsbrotten enligt 9–13 kap. BrB inte sällan sammanfaller med dem som kränks vid urkundsförfalskning. Så är t. ex. läget i fall där ett förfalskat uttagskvitto används vid bedrägeri eller räkenskapshandlingar förfalskas vid förskingring. I dessa situationer utgör förfalskningsbrottet ett ofta nödvändigt led för att nå det för gärningsmannen önskade resultatet. För dessa fall kan enligt vår mening knappast några skäl anföras för att man bör se allvarligare på förfalskningsbrottet än på förmögenhetsbrottet. I praktiken sker i det konkreta fallet hos domstolarna knappast någon självständig bedömning

av straffvärdet hos förfalskningsbrottet. Straffvärdet hos förfaringssättet som helhet blir det avgörande.

Vid självständiga fall av urkundsförfalskning är det emellertid inte lika naturligt att göra jämförelser med förmögenhetsbrotten. Enligt vår uppfattning bör jämförelser här i stället göras med brotten i 18 kap., bl. a. menedsbrottet. Mened har en strängare straffskala än förfalskningsbrottet. För grov mened t. ex. är straffskalan f. n. fängelse, lägst två och högst åtta år. Till motivering av denna stränga straffskala anförde straffrättskommittén att för mened, som åsyftar att hindra en förrädare eller spion att bli fälld, kan det, med hänsyn till statens säkerhet, vara önskvärt att äga tillgång till en straffskala med högre straff än fyra års straffarbete (vilket stadgades för normalgraden av mened). Vidare ansåg straffrättskommittén att mened i ett civilmål som rör ett mycket viktigt intresse, t. ex.fråga om någons äkta börd eller rätten till ett stort arv, borde kunna straffas enligt en strängare straffskala än den i allmänhet gällande. För menedsbrottet utmärkande är att den osanna (falska) uppgiften lämnas under laga ed och att brottet riktar sig både mot skyddsobjektet vid förfalskningsbrotten, dvs. allmänhetens tilltro till vissa bevismedel, och statens intresse av att ha ett fungerande rättsväsende. Det nu sagda gör att menedsbrottet, för vilket vi föreslår ett maximistraff på sex års fängelse, framstår som svårare än förfalskning. Urkundsförfalskning bör således ha ett lägre maximistraff. En lämplig gräns är då fem års fängelse, dvs. samma som vid de grova förmögenhetsbrotten.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslår vi att straffskalorna för urkundsförfalskningsbrotten blir desamma som för bl. a. stöld, bedrägeri och förskingring. Detta innebär att böter, lägst 50 dagsböter, införs i straffskalan för normalgraden av urkundsförfalskning. Som exempel på gärningar där ett bötesstraff bör kunna vara tillräckligt för normalgraden av urkundsförfalskning kan anföras fall som inte kan bedömas som förvanskande av urkund enligt 17 kap. 2 § men där urkundens betydelse inte varit särskilt stor och fall av förfalskning av värdepapper på ett inte alltför högt belopp.

Att fängelse tas bort ur straffskalan för förvanskning av urkund torde inte innebära någon ändring i praktiken. År 1984 dömdes i 79 fall för detta brott. Alla dessa föranledde böter. Det nya minimistraffet på 50 dagsböter för normalgraden av urkundsförfalskning innebär att straffet för förvanskning av urkund endast i undantagsfall bör uppgå till eller överstiga denna nivå.

Sänkningen av minimistraffet för grov urkundsförfalskning till tre månaders fängelse – som bl. a. skall ses mot bakgrund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning – innebär att straffen för grov urkundsförfalskning rent allmänt skall sänkas till hälften jämfört med f. n. och att fall som nu hamnar på straffminimum fängelse i sex månader med vårt förslag skall ådömas fängelse i tre månader. Straffvärdet hos enskilda fall av grov urkundsförfalskning torde dock variera mera än det hos de grova centrala förmögenhetsbrotten. Det torde således relativt sett oftare finnas skäl att utmäta ett fängelsestraff som överstiger minimum vid grov utkundsförfalskning än vid grov stöld och grovt bedrägeri.

4 § Undertryckande av urkund

I strafflagen var straffskalan för normalgraden av undertryckande av urkund (12 kap. 4 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse, för grovt brott straffarbete i högst fyra år och för ringa brott fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

undertryckande av urkund	fängelse i högst två år
ringa undertryckande av urkund	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt undertryckande av urkund	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

undertryckande av urkund	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
ringa undertryckande av urkund	böter
grovt undertryckande av urkund	fängelse, lägst tre månader och högst tre år

Undertryckande av urkund kan utföras genom att urkunden förstörs, görs obrukbar så att den inte längre åtnjuter tilltro som bevismedel eller tillfälligt eller definitivt undanskaffas. Brottsobjektet är urkund över vilken gärningsmannen vid tillfället saknade förfoganderätt. Detta krav på att gärningsmannen skall sakna förfoganderätt över urkunden har att göra med att den som äger en urkund ofta har rätt att förstöra den om han så önskar. Inskränkningar finns dock, bl. a. i taxeringslagen när det gäller underlag för deklarationsskyldighets fullgörande, i fordonskungörelsen när det gäller uppteckning från färdskrivare och enligt reglerna för editionsplikt eller beslag i RB. Gärningen måste innebära fara i bevishänseende. Det skall vara dels möjligt, dels sannolikt att bevisning i en praktisk angelägenhet försvåras eller omöjliggörs.

Undertryckande av urkund konsumerar skadegörelsebrott, dock ej grov skadegörelse, (14 kap. 1–3 §§) och försvårande av skattekontroll (11 kap. 10 §). Däremot har bokföringsbrott (13 kap. 5 §) företräde. Bevisförvanskning (18 kap. 8 §) och skyddande av brottsling (20 kap. 11 §) konsumeras inte.

Enligt vår uppfattning får straffvärdet hos undertryckande av urkund allmänt sett anses vara lägre än det hos urkundsförfalskning. Av störst betydelse för denna bedömning är att det vid undertryckande av urkund inte omedelbart ges något utrymme för fara för oriktig bevisning vilket är fallet vid urkundsförfalskning. Men det är också av betydelse att medan urkundsförfalskning kräver en inte obetydlig grad av planering kan brottet undertryckande av urkund i många fall begås utan föregående planering. Nu nämnda synpunkter har beaktats vid bestämmandet av den nuvarande straffskalan för brottet på så sätt att maximistraffet för grovt undertryckande av urkund är lägre än motsvarande straff vid urkundsförfalskning. I övrigt är straffskalorna emellertid desamma.

Vi anser att de nuvarande straffskalorna i tillräcklig grad markerar det, i förhållande till urkundsförfalskning, lägre straffvärdet hos undertryckande av urkund. Med hänsyn till att vårt förslag innebär en sänkning av maximi-

straffet för grov urkundsförfalskning till fängelse i fem år föreslår vi att maximistraffet för grovt undertryckande av urkund sänks till fängelse i tre år. I övrigt föreslår vi att straffskalorna för undertryckande av urkund liksom f. n. blir samma som för urkundsförfalskning.

5 § Signaturförfalskning

Enligt strafflagen var straffskalan för signaturförfalskning (12 kap. 5 § SL) straffarbete i högst fyra år eller fängelse eller, om brottet var ringa, fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

signaturförfalskning	fängelse i högst två år
ringa signaturförfalskning	böter eller fängelse i högst sex månader
grov signaturförfalskning	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

signaturförfalskning	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
ringa signaturförfalskning	böter
grov signaturförfalskning	fängelse, lägst tre månader och högst tre år

Signaturförfalskning kan enligt lagtexten ske på "alster av konst eller brukskonst eller annat dylikt verk". Det rör sig alltså främst om produkter som skyddas av upphovsrättslagen (1960:729) men också andra produkter med viss konstnärlig karaktär.

En signatur kan bestå av en namnteckning jämte årtal men den kan också utgöras av endast initialer. En signatur skiljer sig från ett dokument (jämför 17 kap. 1 §) genom sin knapphet.

Enligt gärningsbeskrivningen består förfalskningen i att utan lov anbringa eller eljest förfalska annans namnteckning eller signatur. För att brott skall föreligga krävs härjämte fara i bevishänseende på så sätt att förfalskningen skall ge sken av att annan bestyrkt sig vara upphovsman till verket. Detta innebär att det i och för sig är utan betydelse om den angivne upphovsmannen verkligen är upphovsman.

Med undantag för maximistraffet för det grova brottet föreligger f. n. överensstämmelse mellan straffskalorna för signaturförfalskning och urkundsförfalskning. Att maximistraffet för grov signaturförfalskning är lägre än motsvarande straff för grov urkundsförfalskning kan ha sin grund i att medan bestämmelsen om signaturförfalskning avser att straffskydda endast uppgift om upphovsman till konstnärligt verk så är urkundsförfalskningsbrottet vidare bestämt och kan avse en hel rad olika typer av dokument och bevismärken. De brottsliga förfaringssätten är emellertid snarlika och de torde kräva planläggning i ungefär lika stor grad. Detta skulle tala för att låta straffskalorna för brotten vara lika. Häremot kan emellertid anföras att grova fall av urkundsförfalskning kan avse obligationer eller aktier av stor

betydelse för den allmänna omsättningen. Sådant brott har ett mycket högt straffvärde. Och även om signaturförfalskning kan avse betydande värde, vara utförd med stor skicklighet eller utgöra led i en organiserad förfalskningsverksamhet anser vi att det föreligger en skillnad i straffvärdehänseende mellan brotten. Vi föreslår därför att maximistraffet för grov signaturförfalskning sätts lägre än motsvarande straff vid grov urkundsförfalskning. För övriga grader av brotten bör straffskalorna dock, liksom f. n., vara lika.

6 § Penningförfalskning

I strafflagen var straffskalan för normalgraden av penningförfalskning (12 kap. 6 § SL) straffarbete i högst fyra år. För grovt brott stadgades straffarbete från ett till åtta år och för ringa brott fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

penningförfalskning	fängelse i högst fyra år
ringa penningförfalskning	böter eller fängelse i högst sex månader
grov penningförfalskning	fängelse, lägst två och högst åtta år.

Vi föreslår följande straffskalor.

penningförfalskning	fängelse i högst ett år och sex månader
ringa penningförfalskning	böter eller fängelse i högst tre månader
grov penningförfalskning	fängelse, lägst ett och högst sex år

Penningförfalskning avser penningsedel eller mynt som gäller i Sverige eller utomlands. Förfalskningsgärningen beskrivs i lagtexten såsom att eftergöra – dvs. framställa – eller annorledes förfalska betalningsmedel. Det som i första hand är avgörande för om penningförfalskning föreligger eller ej är om tillverkaren är obehörig. Detta utesluter dock inte att penningförfalskning kan ske även av behörig person genom att han överskrider sina befogenheter.

I lagtexten nämns inte något om "fara i bevishänseende". Ett sådant krav har dock ansetts gälla. Detta innebär, liksom vid urkundsförfalskning, att ett visst kvalitetskrav ställs på produkten. Framställning av sedelliknande kopior, t. ex. genom fotokopiering, är inte förfalskning eftersom de inte är ägnade att vilseleda en någorlunda uppmärksam person. Detta gäller även om kopiorna kan användas i exempelvis bensinautomater.

Skyddsobjektet vid penningförfalskning är framför allt allmänhetens tilltro till värdet hos i omsättningen förekommande betalningsmedel men naturligtvis även samhällets intresse av att penningväsendet skall fungera ostört.

Penningförfalskning är f. n. strängare bestraffat än urkundsförfalskning. Detta hänger samman med skillnaden i betydelsen hos de olika förfalskningsobjekten. Även om aktier och obligationer – som nämns som exempel på då urkundsförfalskning kan vara att bedöma som grov – ofta är handlingar av stor betydelse för den allmänna omsättningen torde penningar vara av ännu större betydelse. Främst beror detta på att penningar är i var mans

hand, något som inte är fallet med de andra nämnda handlingarna. Och även om möjligheterna att betala på annat sätt än genom att använda penningar ökat kraftigt på senare tid och kan förväntas fortsätta att öka är det vår uppfattning att penningförfalskning har ett högre straffvärde än urkundsförfalskning. Vi vill i detta sammanhang peka på att brottet kan avse mycket stora belopp och att skadeverkningarna för samhället, särskilt då förfalskningarna är skickligt gjorda och då effektiva tekniska hjälpmedel använts, kan bli mycket stora.

Det nu sagda innebär att maximistraffet för grov penningförfalskning bör vara högre än fängelse i fem år vilket vi föreslår som maximum för grov urkundsförfalskning. Vi föreslår att det sätts till fängelse i sex år. Detta innebär nominellt en sänkning men, med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, att straffet ligger kvar på nuvarande nivå.

När det gäller minimistraffet för ringa brott anser vi att detta fortfarande bör vara böter. Även om det finns goda skäl att se allvarligt på penningförfalskning kan fall förekomma med lågt straffvärde. Det kan röra sig om ett mycket litet antal sedlar eller mynt av låg valör, förfalskningar som varit lätta att upptäcka och därför mindre farliga eller förfalskningar som inte varit avsedda att användas.

Minimistraffet för grovt brott föreslår vi sänkt till fängelse i ett år främst på grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Maximistraffet för normalgraden av brottet kan med hänsyn härtill sättas till fängelse i ett år och sex månader. För att markera skillnaden i straffvärde i förhållande till urkundsförfalskning bör dels straffskalan för den lägsta graden av penningförfalskning innehålla även fängelse, dels böter inte kunna komma ifråga för normalgraden av brottet.

7 § Märkesförfalskning

I strafflagen var straffskalan för märkesförfalskning (12 kap. 8 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete från ett till sex år. I ringa fall var straffet fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

märkesförfalskning	fängelse i högst två år
ringa märkesförfalskning	böter eller fängelse i högst sex månader
grov märkesförfalskning	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

märkesförfalskning	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader
ringa märkesförfalskning	böter
grov märkesförfalskning	fängelse, lägst tre månader och högst tre år

Förfalskningsobjektet vid märkesförfalskning kan vara offentligt eller för allmänheten avsett värdemärke eller offentlig kontrollmärkning.

Med värdemärken förstås märken som – fristående eller placerade på

visst sätt – omedelbart medför en viss rättslig eller ekonomisk följd, som knyts till själva märket. Exempel på värdemärken är frimärken, beläggningsstämplar (vid stämpelskatt, expeditionsavgift m. m.) och periodmärken t. ex. på SJ:s lågpriskort.

Med kontrollmärke förstås ett märke som genom att det anbringas på visst sätt fullgör en bevisfunktion. Denna bevisfunktion är dock begränsad till någon uppgift av kontrollkaraktär som rör det föremål på vilket märket anbringats. Kontrollmärkning kan ske genom att ett fristående märke anbringas eller genom att märket anbringas på föremålet genom avtryck av exempelvis stämpel eller märkjärn. Exempel på kontrollmärkning är stämplar på ädelmetall, stämplar vid justering av mått och vikt, frankering med postens frankeringsapparat, postens makuleringsstämpling av frimärken på brevförsändelser och S-märkning av elektriska apparater.

Förfalskningsåtgärden kan ske på flera olika sätt, nämligen genom att eftergöra värdemärke eller kontrollmärkning, genom att anbringa falskt värdemärke eller kontrollmärke eller falskeligen anbringa äkta sådana märken, genom att på annat sätt förfalska märke (t. ex. genom att ta bort stämpel från frimärke så att det framstår som ostämplat) eller genom förfalskning av det märkta.

Som vid de övriga förfalskningsbrotten krävs även fara i bevishänseende.

Som framgått av de givna exemplen framstår märkesförfalskning ofta som ett ringa brott. Detta hänger särskilt samman med att det ofta rör sig om små ekonomiska värden. I princip skiljer sig brottet emellertid inte så mycket från t. ex. urkundsförfalskning. För de allra grövsta fallen torde dock ett maximistraff på tre års fängelse vara fullt tillräckligt. Vi föreslår alltså att maximistraffet för grovt brott sänks till fängelse i tre år vilket med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär att det stannar kvar på den nuvarande nivån. För övriga grader av brottet bör straffskalorna, liksom f. n., vara samma som för urkundsförfalskning.

8 § Förfalskning av fast märke

I strafflagen var straffet för förfalskning av fast märke (12 kap. 8 § SL) straffarbete i högst fyra år eller fängelse eller, om brottet var ringa, fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

förfalskning av fast märke	fängelse i högst fyra år
ringa förfalskning av fast märke	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

förfalskning av fast märke	böter eller fängelse i högst tre månader
grov förfalskning av fast märke	fängelse i högst två år

Förfalskningsobjektet vid förfalskning av fast märke är gränsmärke, vattenmärke, dvs. märke som direkt utmärker linje som anger högsta eller lägsta

tillåtna vattenstånd, fixpunkt som används för anbringande av vattenmärke och annat märke för plan- eller höjdmätning.

Förfalskningsåtgärden kan ske genom att gärningsmannen falskeligen anbringar fast märke eller annat föremål som kan tas för gällande märke, obehörigen flyttar fast märke eller obehörigen tar bort, skadar eller förstör fast märke.

Förfalskningsåtgärden skall för att vara straffbar innebära fara i bevishänseende.

Fasta märken av i paragrafen angivna slag kan ha betydelse vid bestämmande t. ex. av fastigheters belägenhet och utsträckning. Enligt 1 kap. 3 § jordabalken gäller att gräns som blivit lagligen bestämd har den sträckning som utmärkts på marken i laga ordning. För gränser som blivit lagligen bestämda har dock förrättningskartor och andra handlingar som kan finnas också stor bevisverkan vilket ganska avsevärt minskar gränsmärkningens betydelse. Fortfarande finns dock, om än i ganska liten utsträckning, fastigheter vars gränser inte blivit lagligen bestämda. I dessa fall gäller enligt 1 kap. 4 § jordabalken de rå och rör eller andra märken som av ålder ansetts utmärka gränsen. Om härvid som utgångspunkt tas felaktiga gränsmärken kan betydande rättsförluster göras genom att den med märket avsedda bevisningen omöjliggörs. Vi anser mot bakgrund härav att straffvärdet för brottet fortfarande är ganska betydande. Det är dock betydligt lägre än de nuvarande straffskalorna anger. Maximistraffet för brottet bör enligt vår uppfattning kunna sänkas till fängelse i två år.

I motsats till märkesförfalskning har förfalskning av fast märke ingen särskild straffskala för grova brott. Detta har troligen att göra med att man ansett att förfalskning av fast märke i normala fall ter sig som allvarligare än motsvarande fall av märkesförfalskning. Enligt vår uppfattning har en sådan värdering av brotten knappast fog för sig. Vi föreslår därför att gradindelningen av brottet blir samma som vid märkesförfalskning. Detta innebär att böter blir den påföljd som skall användas i första hand och att det i princip bör krävas att brottet framstår som grovt för att strängare påföljd skall väljas. Vid bedömningen av om fråga är om ett grovt brott bör naturligtvis den vinst som gärningsmannen avsett att uppnå genom brottet beaktas men även om tillvägagångssättet inneburit en särskilt stor fara i bevishänseende.

10 § Olaga spridande av efterbildning

I strafflagen var straffskalan för olaga spridande av efterbildning (12 kap. 10 § SL) böter.

Enligt BrB är straffskalan böter.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Olaga spridande av efterbildning avser spridande av något som lätt kan förväxlas med gällande svensk eller utländsk sedel eller svenskt eller utländskt mynt eller offentligt värdemärke. Det är här fråga om föremål som inte är förfalskningar eftersom de inte ger sken av att vara äkta. En förutsättning är dock att de lätt kan förväxlas med riktiga pengar eller värdemärken. Den brottsliga gärningen består i att sprida efterbildningar bland all-

mänheten. Detta innebär att efterbildningen måste föreligga i ett större antal likadana eller varandra liknande exemplar.

Vi kan inte tänka oss fall av olaga spridande av efterbildning som är så allvarliga att det bör stadgas fängelse för brottet. Vi föreslår därför att straffskalan skall vara oförändrad.

14.3.4 18 kap. Om mened, falskt åtal och annan osann utsaga

Brotten i 18 kap. BrB är mened (18 kap. 1 §), osann partsutsaga (18 kap. 2 §) ovarsam utsaga (18 kap. 3 §) osann utsaga inför nordisk domstol (18 kap. 5 §) ovarsam utsaga inför nordisk domstol (18 kap. 5 §) falskt åtal (18 kap. 6 § första stycket), obefogat åtal (18 kap. 6 § tredje stycket), falsk angivelse (18 kap. 7 § första stycket), obefogad angivelse (18 kap. 7 § andra stycket), falsk tillvitelse (18 kap. 8 § första stycket), vårdslös tillvitelse (18 kap. 8 § andra stycket), bevisförvanskning (18 kap. 9 §) underlåtenhet att avvärja rättsfel (18 kap. 10 §) osann försäkran (18 kap. 11 § första stycket), vårdslös försäkran (18 kap. 11 § andra stycket), osant intygande (18 kap. 12 § första stycket), brukande av osann urkund (18 kap. 12 § andra stycket), missbruk av urkund (18 kap. 13 §) och förnekande av underskrift (18 kap. 14 §).

I 18 kap. har sammanförts brott av två olika typer. I första delen av kapitlet behandlas brott mot statens judiciella funktion (18 kap. 1–10 §§) och i senare delen brott avseende urkunder (18 kap. 11–14 §§). Detta innebär att brotten i början av kapitlet egentligen lika gärna kunde insorterats bland brotten mot staten. Och brotten i 11–14 §§ kunde hänförts till förfalskningsbrotten i 17 kap. Att brotten sammanförts till ett kapitel under brotten mot allmänheten har att göra med att de – med undantag för brottet bevisförvanskning i 9 § – innebär avgivande av osann utsaga.

Liksom fallet är vid de allmänfarliga brotten och förfalskningsbrotten finns vid menedsbrotten en specialregel om straffnedsättning och ansvarsfrihet i vissa fall. I 18 kap. 15 § stadgas nämligen att om någon, som ådragit sig ansvar för brott enligt 18 kap., innan avsevärd olägenhet uppkommit frivilligt rättat felet eller på annat sätt avvärjt fara för vidare olägenhet får domstolen döma till lindrigare straff än som är stadgat för gärningen. Om faran var ringa och för gärningen inte är stadgat strängare straff än fängelse i sex månader, skall inte dömas till ansvar. Den sistnämnda ansvarsfrihetsregeln avser f. n. ringa mened (18 kap. 1 §), ringa osann partsutsaga (18 kap. 2 §), ovarsam utsaga (18 kap. 3 §), ringa osann utsaga inför nordisk domstol (18 kap. 5 §), ovarsam utsaga inför nordisk domstol (18 kap. 5 §), ringa falskt åtal (18 kap. 6 §), obefogat åtal (18 kap. 6 §), ringa falsk angivelse (18 kap,. 7 §), obefogad angivelse (18 kap. 7 §), ringa falsk tillvitelse (18 kap. 8 §), vårdslös tillvitelse (18 kap. 8 §), ringa bevisförvanskning (18 kap. 9 §), underlåtenhet att avvärja rättsfel (18 kap. 10 §), osann försäkran (18 kap. 11 §), vårdslös försäkran (18 kap. 11 §), osant intygande (18 kap. 12 §), brukande av osann urkund (18 kap. 12 §), missbruk av urkund (18 kap. 13 §) och förnekande av underskrift (18 kap. 14 §). Vi avser ingen förändring av bestämmelsens tillämpningsområde. Detta uppnår vi genom att behålla den nuvarande gränsen på fängelse i sex månader.

Brotten i första delen av 18 kap. (1–10 §§) anses som nämnts rikta sig mot

statens judiciella funktion. De är emellertid inordnade bland brotten mot allmänheten. Anledningen härtill är att det även finns andra skyddsobjekt vid nu aktuella brott. Det mest betydelsefulla torde vara allmänhetens tilltro till utsagor avgivna under ed. Sådana utsagor är av ytterst stor betydelse för rättskipningen och över huvud taget för rättssystemet. På detta sätt framstår t. ex. menedsbrottet (18 kap. 1 §) som kanske främst riktat mot allmänheten. Brotten i 18 kap. skiljer sig emellertid åt en del. Så är t. ex. förhållandet vid brottet falskt åtal (18 kap. 6 §) delvis annorlunda än vid mened. Här träder nämligen skyddet för den enskilda människan i förgrunden och brottet framstår till mycket stor del som ett brott mot den personliga integriteten.

Vi anser att flera av brotten i början av till 18 kap. har ett mycket högt straffvärde. Rent allmänt anser vi att brottens straffvärde bör vara oförändrat och att straffskalorna bör sänkas endast så att brotten följer med i den allmänna sänkningen av nivån på straffen. I jämförelse med flera andra brott innebär detta en uppvärdering. Dessutom föreslår vi på ett par punkter strängare straffskalor än i dag. Detta gäller brotten falskt åtal och bevisförvanskning som vi anser i svårhetshänseende bör jämställas med menedsbrottet.

När det sedan gäller brotten avseende urkunder i slutet av 18 kap. (11–14 §§) anser vi allmänt att dessa har ett ganska lågt straffvärde. Enligt vår uppfattning är det lägre än för de flesta av de närbesläktade förfalskningsbrotten i 17 kap.

1 § Mened

I strafflagen var straffskalan för mened (13 kap. 1 § SL) straffarbete från sex månader till fyra år eller, om brottet var grovt, straffarbete från två till åtta år. För ringa brott var straffet fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

mened	fängelse i högst fyra år
ringa mened	böter eller fängelse i högst sex månader
grov mened	fängelse, lägst två och högst åtta år

Vi föreslår följande straffskalor.

mened	fängelse i högst ett år och sex månader
ringa mened	böter eller fängelse i högst tre månader
grov mened	fängelse, lägst ett och högst sex år

Menedsbrottet innebär ett lämnande av osann uppgift eller ett förtigande av sanningen under laga ed. Med uttrycket laga ed avses lagstadgad ed till bekräftande av en utsaga. De vanligaste typerna av sådan ed är vittnesed, sakkunniged, boupptecknings ed, gäldenärsed och borgenärsed.

När det gäller att avgöra om en utsaga är osann får en jämförelse göras med de verkliga förhållandena antingen dessa gäller allmänna vetenskapliga rön eller konkreta detaljer. Om en utsaga är sann är det betydelselöst om den som lämnat den tror att den är osann. S. k. subjektiv mened är alltså

inte straffbar. Straffbart är däremot om man, innan ett förhör är slut, blir medveten om att man lämnat en osann uppgift och underlåter att rätta denna.

För att ett förtigande skall vara straffbart krävs i regel att den som skulle avgivit utsagan blev tillfrågad i det speciella hänseende som förtigandet rörde. I annat fall torde det ofta brista i brottsligt uppsåt.

Menedsbrottet är fullbordat först när uppgiftslämnaren avslutat sin berättelse i dess helhet och det inte föreligger några ytterligare frågor att ställa.

Även om någon begått en gärning enligt menedsbestämmelsen kan ansvarsfrihet inträda enligt 18 kap. 4 §. Detta gäller dels i fall där utsagan är utan betydelse för saken, dels i fall där uppgiftslämnaren hade rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär skälig ursäkt för honom.

Utan betydelse för saken är en utsaga om den avsett något som inte omfattas av domstolsprövningen. Detta innebär dock inte att den som lämnar falskt vittnesmål som är bevismässigt överflödigt och således inte inverkar på målets utgång, går fri från ansvar.

Rätt att vägra yttra sig under ed har exempelvis den som har tystnadsplikt eller som genom att yttra sig skulle avslöja antingen yrkeshemlighet eller att han själv förövat brottslig eller vanärande handling. Med skälig ursäkt enligt 18 kap. 4 § förstås att uppgiftslämnaren befunnit sig i en intressekollision där det inte kan begäras att han skulle handlat på annat sätt än han gjorde.

Menedsbrottet kan ses som riktat både mot statens judiciella funktion och mot den allmänna tilliten till förklaringar i rättslivet. I en uppsats av Ivar Agge (Mened NTfS 1942 s. 43) heter det:

> Genom att en osann eller på ett missledande sätt ofullständig förklaring avgives skadas icke blott statsfunktionen in concreto utan sättes också den allmänna tilliten till avgivna förklaringar i rättslivet i fara; det blir icke möjligt att med någon större säkerhet bygga rättsliga och praktiska avgöranden på utsagor och förklaringar ens om dessa avgivits i högtidlig form. Vad särskilt domstolarnas verksamhet beträffar löper man dessutom risken att deras domslut komme att vila på felaktiga premisser och medföra kränkningar av enskild rätt och säkerhet.

De intressen som kränks genom menedsbrottet är av stor betydelse både från den enskildes synpunkt och från samhällets. I ett rättssamhälle är det av avgörande vikt att tilltron till utsagor som lämnats under laga ed kan upprätthållas. Enligt vår uppfattning står det därför klart att grova fall av mened – t. ex. sådana som skett med uppsåt att någon oskyldig skulle fällas till ansvar för ett allvarligt brott eller för att hindra att någon som begått ett svårt brott blir fälld – har ett mycket högt straffvärde. Vid en jämförelse med övriga brott mot allmänheten anser vi att mened har ett högre straffvärde än t. ex. urkundsförfalskning och att det kan jämföras med straffvärdet hos penningförfalskning vars dubbla skyddsobjekt är likartade dem för menedsbrottet. Mot bakgrund av det nu sagda föreslår vi att straffskalan för grov mened sätts till samma som för grov penningförfalskning; fängelse i lägst ett och högst sex år.

När det gäller minimistraffet för normalgraden av mened kan diskuteras om inte detta kan vara ett högt bötesstraff – såsom t. ex. vid misshandel – i

stället för fängelse i en månad. Vi anser emellertid detta mindre lämpligt. Visserligen anser vi att böter i vissa fall, liksom f. n., skall kunna komma ifråga för mened men det bör endast vara i fall som kan betecknas som ringa. Exempel på sådana är att utsagans betydelse för saken är ringa (dvs. fallet gränsar till 18 kap. 4 § första stycket) och att den som lämnat utsagan hade rätt att vägra yttra sig men ändå yttrat sig utan att omständigheterna var ursäktande (dvs. fallet gränsar till 18 kap. 4 § andra stycket). För fall som inte kan anses som ringa bör böter alltså enligt vår uppfattning inte ingå i straffskalan.

Då minimistraffet för grov mened satts till fängelse i ett år bör maximistraffet för normalgraden av brottet vara fängelse i ett år och sex månader. För ringa mened bör, liksom f. n., fängelse ingå i straffskalan.

2 § Osann partsutsaga

I strafflagen var straffskalan för osann partsutsaga (13 kap. 2 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse eller, om brottet var ringa, böter eller fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

osann partsutsaga	fängelse i högst två år
ringa osann partsutsaga	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

osann partsutsaga	fängelse i högst ett år och sex månader
ringa osann partsutsaga	böter eller fängelse i högst tre månader

Osann partsutsaga skiljer sig från mened genom att gärningen äger rum vid förhör under sanningsförsäkran i stället för under laga ed. Förhör under sanningsförsäkran kan äga rum endast med part i tvistemål.

Regeln i 18 kap. 4 § om ansvarsfrihet i vissa fall gäller även osann partsutsaga.

Vid förhör under sanningsförsäkran uttalar sig den förhörde i egen sak. Det är därför enligt vår uppfattning klart att straffvärdet är lägre än vid menedsbrottet. Men även om så är fallet kan relativt allvarliga fall av brottet tänkas förekomma i processer där stora värden står på spel. Vi anser att det saknas skäl att sänka det nuvarande maximistraffet på fängelse i två år mer än vad som föranleds av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

För att ett bötesstraff skall utdömas för osann partsutsaga krävs enligt nuvarande straffbestämmelse att brottet framstår som ringa. En presumtion föreligger således för strängare påföljd än böter. Vi anser att detta är riktigt. Straffskalan för normalgraden av brottet bör således innehålla endast fängelse. För att uppnå någon överlappning bör maximistraffet för ringa brott vara fängelse i tre månader. För ringa osann partsutsaga är emellertid presumtionen för böter mycket stark.

3 § Ovarsam utsaga

I strafflagen var straffskalan för ovarsam utsaga (13 kap. 3 § SL) böter eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader.

Brottet ovarsam utsaga består i att av grov oaktsamhet göra sig skyldig till gärning enligt paragraferna om mened eller osann partsutsaga. Kravet på att oaktsamheten skall vara grov innebär att det i regel torde krävas att det rört sig om en uppgift av större betydelse. När det gäller vittnen kan antas att bestämmelsen har sitt största tillämpningsområde vid förtigande av fakta vittnet bort inse att han var skyldig att tala om. Annars torde utrymmet att använda paragrafen var störst när gäller utsagor om ekonomiska förhållanden, t. ex. vid bouppteckningsed i samband med konkurs.

Vi anser att straffvärdet hos oaktsamhetsbrott relativt sett är lågt. Att det kan förekomma svårigheter att vid menedsåtal bevisa uppsåt hos någon som avgivit en osann utsaga – vilket var den huvudsakliga anledningen till att bestämmelsen om ovarsam utsaga infördes i strafflagen år 1948 – bör inte få påverka straffvärdebedömningen av brottet. Enligt vår uppfattning bör maximistraffet sänkas till fängelse i tre månader.

5 § Osann utsaga inför nordisk domstol och ovarsam utsaga inför nordisk domstol

Stadgandet i 18 kap. 5 § infördes år 1974.

Enligt BrB gäller samma straffskalor för osann utsaga och ovarsam utsaga inför nordisk domstol som för motsvarande brott enligt 18 kap. 1–3 §§.

Vi föreslår att straffbestämmelserna för brotten skall vara oförändrade, dvs. även i framtiden bör samma straffskala gälla för brott i annat nordiskt land som för brott i Sverige.

Brottet osann utsaga inför nordisk domstol består i att inför domstol i Danmark, Finland, Island eller Norge lämna osann uppgift eller förtiga sanningen. Förutsättningar för ansvar är dock att utsagan lämnas under straffansvar i den aktuella staten och att den i Sverige skulle ha lämnats under laga ed eller varit partsutsaga i tvistemål. Det sistnämnda innebär att det inte krävs att partsförhöret i Sverige skulle ha hållits under sanningsförsäkran.

Brottet ovarsam utsaga inför nordisk domstol skiljer sig från osann utsaga inför nordisk domstol endast när det gäller det subjektiva rekvisitet; det räcker med grov oaktsamhet.

Enligt vår uppfattning finns inte skäl att anlägga en annan syn på nu aktuella brott om de begåtts i våra nordiska grannländer än om de begåtts i Sverige. Den nuvarande regleringen bör därför behållas.

6 § första och andra stycket Falskt åtal

I strafflagen var straffskalan för falskt åtal (13 kap. 5 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse. Var brottet grovt var straffskalan straffarbete i högst sex år; i ringa fall var straffet fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

falskt åtal	fängelse i högst två år
ringa falskt åtal	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt falskt åtal	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

falskt åtal	fängelse i högst ett år och sex månader
ringa falskt åtal	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt falskt åtal	fängelse, lägst ett och högst sex år

Brottet falskt åtal består i att väcka åtal mot någon som är oskyldig till det åtalade brottet med uppsåt att denne skall bli fälld. Åtalet kan vara allmänt, dvs. väckt av åklagare, eller enskilt, vilket innebär att det är väckt av en enskild målsägande. Med uttrycket oskyldig avses att den åtalade personen inte skall ha begått det brott åtalet avser. Det räcker inte med att han skall gå fri från ansvar på annan grund t. ex. på grund av att han är under 15 år eller att brottet är preskriberat. Att personen är oskyldig måste kunna styrkas för att den åtalande skall kunna dömas för falskt åtal. Det räcker alltså inte att den åtalade frias på grund av otillräcklig bevisning.

I fråga om brottets subjektiva sida gäller att gärningsmannen måste ha uppsåt att den åtalade skall fällas till ansvar. Det har således ingen betydelse härvidlag om en fällande dom också verkligen avkunnas. Däremot räcker inte ett uppsåt som endast omfattar att skadestånd skall utdömas eller förverkande beslutas.

De nuvarande straffskalorna för falskt åtal ger vid handen att brottet anses mindre svårt än mened. Denna uppfattning anser vi knappast rimlig. Lika väl som en under ed lämnad falsk uppgift kan få ödesdigra konsekvenser för en tilltalad kan ett falskt åtal få det. Detta gäller naturligtvis särskilt om det rör sig om allmänt åtal och brottet alltså innefattar myndighetsmissbruk. Nu kan naturligtvis sägas att de falska åtal som kan tänkas förekomma och medföra risk för fällande dom ofta torde vara förenade med anstiftan till mened. I dessa fall kan även med de nuvarande straffskalorna utmätas ett tillräckligt strängt straff. Men falska åtal kan även tänkas förekomma utan samband med mened. Och vid straffvärdebedömningen bör man i så stor utsträckning som möjligt se det aktuella brottet isolerat för sig. Det nu sagda innebär att vi anser att falskt åtal bör ha samma straffskalor som mened. På grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär de av oss föreslagna straffskalorna en betydande straffskärpning.

6 § tredje stycket Obefogat åtal

I strafflagen var straffskalan för obefogat åtal (13 kap. 6 § SL) fängelse eller böter.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Obefogat åtal består i att väcka allmänt eller enskilt åtal utan att ha sannolika skäl för det. I motsats till vid falskt åtal behöver det inte styrkas att den åtalade är oskyldig.

För allmän åklagare gäller att han inte får väcka åtal mot någon om han inte har "tillräckliga skäl" (23 kap. 2 § RB). Med tillräckliga skäl menas att det skall finnas grundad anledning att räkna med att domen blir fällande. Det säger sig självt att det ofta är svårt att avgöra om de skäl som finns för åtal är tillräckliga. Det kan då inte anses rimligt att åklagaren skall behöva räkna med straffrättsligt ingripande så fort gränsen "tillräckliga skäl" underskrids. Man har därför valt en lägre gräns som uttrycks som sannolika skäl. Denna gäller naturligtvis även vid enskilt åtal. Med uttrycket "sannolika skäl" avses att det skall framstå som mer sannolikt att åtal leder till fällande dom, dvs. att ansvar ådöms, än att det leder till att åtalet ogillas. (Preskription är hinder för fällande dom och i regel också minderårighet; jämför dock s. k. bevistalan.)

Straffbestämmelsen om obefogat åtal kan sägas ta sikte på fall av trakasserier som består i att någon obefogat tvingas genomgå rättegång och därmed riskerar att utsättas för andras missaktning. Enligt vår uppfattning kan brottet i viss mån jämföras med förtal. Brottstyperna är i konkurrenshänseende sidoställda med varandra såtillvida som att den som döms för obefogat åtal inte också skall dömas för förtal även om rekvisiten för detta brott är uppfyllda. Detta innebär en privilegiering eftersom straffmaximum för förtal är betydligt högre än för obefogat åtal. Vi har som maximistraff för förtalsbrottet föreslagit fängelse i ett år. Liksom f. n. bör ett lägre maximistraff gälla för obefogat åtal. Skillnaden bör emellertid vara mindre än den nu gällande. Vi föreslår därför att straffmaximum för brottet sätts till fängelse i sex månader, dvs. samma som f. n.

7 § första stycket Falsk angivelse

I strafflagen var straffskalan för falsk angivelse (13 kap. 7 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse eller, i ringa fall, fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

falsk angivelse	fängelse i högst två år
ringa falsk angivelse	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

falsk angivelse	fängelse i högst två år
ringa falsk angivelse	böter eller fängelse i högst tre månader

Brottet falsk angivelse består i att ange oskyldig till åtal med uppsåt att denne skall fällas till ansvar. Brottet skiljer sig från falskt åtal genom att det rör sig inte om ett åtal utan endast om en angivelse till åtal. I övrigt är brotten lika. Med angivelse avses en anmälan om att brott förövats av viss person. Det ställs inget krav på att angivelsen skall ha viss form. Angivelsen måste riktas till någon som har att i tjänsten ta upp anmälan om brott dvs. till åklagar- eller polismyndighet och innebära en uppmaning till åtal.

En falsk angivelse kan liksom falskt åtal få svåra konsekvenser för den som drabbas. Om angivelsen är på papperet någorlunda underbyggd föranleder den regelmässigt att förundersökning inleds och eventuellt också att åtal väcks. I extrema fall kan den, t. ex. om även mened eller bevisförvanskning förekommer, leda till att en oskyldig blir dömd. I slutändan kan resultatet av en falsk angivelse således bli samma som av ett falskt åtal. Risken härför torde emellertid allmänt sett vara betydligt mindre. Detta talar för att straffvärdet hos falsk angivelse är lägre än hos falskt åtal. I samma riktning talar även att de flesta fall av falsk angivelse inte leder till åtal, vilket innebär att skadeverkningarna för den som drabbas blir mindre, och att gärningsmannen vid falskt åtal i de flesta fall agerat kraftigare för att nå sitt uppsåt - att oskyldig skall bli fälld - än han gjort vid falsk angivelse.

Det sagda innebär enligt vår mening att straffskalorna bör vara mildare för falsk angivelse än för falskt åtal. Vi föreslår att maximistraffet sätts till fängelse i två år, dvs. något mindre än hälften mot vad vi föreslår för falskt åtal. Detta innebär mot bakgrund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning en uppvärdering av brottet.

7 § andra stycket Obefogad angivelse

I strafflagen var straffskalan för obefogad angivelse (13 kap. 7 § tredje stycket SL) böter eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader.

Brottet obefogad angivelse består i att till åtal ange någon som man inte insåg men hade skälig anledning anta var oskyldig. Gärningsmannens uppsåt skall vara att den åtalade skall bli fälld.

Med "skälig anledning" att anta att den som anges är oskyldig förstås en ganska stark anledning att anta detta. Det räcker inte att angivaren hade anledning att tvivla på den angivnes skuld utan det skall framstå som klandervärt att göra angivelsen på så svaga grunder som angivaren hade. Detta innebär närmast ett krav på grov oaktsamhet.

Obefogad angivelse är ett oaktsamhetsbrott. Kriminaliseringen har motiverats med att det är svårt att styrka det uppsåt som krävs för ansvar för falsk angivelse.

Vi har tidigare intagit ståndpunkten att skillnaden i straffvärdehänseende mellan oaktsamhetsbrott och uppsåtliga brott är betydande. Detta skulle tala för att låta fängelse utgå ur straffskalan för obefogad angivelse. Vad som ovan nämnts angående vilka fall som ryms under bestämmelsen om obefo-

gad angivelse talar emellertid för att låta fängelse finnas kvar i straffskalan för brottet. Maximistraffet bör dock kunna sänkas till tre månader.

8 § första stycket Falsk tillvitelse

I strafflagen var straffskalan för falsk tillvitelse (13 kap. 7 § andra stycket SL) straffarbete i högst två år eller fängelse eller, i ringa fall, fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

falsk tillvitelse	fängelse i högst två år
ringa falsk tillvitelse	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

falsk tillvitelse	fängelse i högst två år
ringa falsk tillvitelse	böter eller fängelse i högst tre månader

Brottet falsk tillvitelse består i att – på annat sätt än som straffbeläggs som falsk angivelse och obefogad angivelse – lämna viss sanningslös utsaga till åklagare, polismyndighet eller annan myndighet som har att uppta anmälan i saken. Själva utsagan skall alltså vara osann men det krävs inte att gärningsmannen hade uppsåt att den utpekade skulle fällas till ansvar.

Den sanningslösa utsagan skall innefatta att annan tillvitas brottslig gärning, att besvärande omständighet rörande annans eventuella brottslighet uppges eller att friande eller mildrande omständighet rörande annans eventuella brottslighet förnekas.

Att tillvita annan brottslig gärning innebär att göra en anmälan – som inte är en angivelse – om brott. Detta innbär att ingen begäran om åtal skall kunna utläsas i anmälan.

Falsk tillvitelse är subsidiärt i förhållande till falsk angivelse. Brotten har f. n. samma straffskalor.

Falsk tillvitelse skiljer sig från falsk angivelse genom att gärningen inte innefattar en uppmaning att åtala den mot vilken brottet riktas. Dessutom krävs inget uppsåt att den utpekade skall bli fälld. Brottet kan alltså ske även i övertygelse att den mot vilken brottet riktas inte skall bli dömd. Även fall där gärningsmannen har uppsåt att någon oskyldig skall bli fälld till ansvar täcks emellertid av stadgandet. Med hänsyn härtill anser vi att straffvärdet hos falsk tillvitelse knappast skiljer sig från det hos falsk angivelse. Straffskalorna bör därför vara samma.

8 § andra stycket Vårdslös tillvitelse

I strafflagen var straffskalan för vårdslös tillvitelse (13 kap. 7 § tredje stycket SL) böter eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader.

Brottet vårdslös tillvitelse är identiskt med falsk tillvitelse utom så till vida

att det för straffbarhet räcker med oaktsamhet i förhållande till utsagans sanningslöshet. Liksom vid obefogad angivelse skall med uttrycket "skälig anledning antaga" förstås närmast grov oaktsamhet.

Vi har vid falsk tillvitelse intagit ståndpunkten att det brottet har samma straffvärde som falsk angivelse. Det är då enligt vår uppfattning naturligt att bedöma straffvärdet hos vårdslös tillvitelse som lika högt som det hos obefogad angivelse. Detta medför att maximistraffet för brottet bör sättas ned till fängelse i tre månader.

9 § Bevisförvanskning

I strafflagen var straffskalan för bevisförvanskning (13 kap. 8 § SL) straffarbete i högst två år eller fängelse. Var brottet grovt var straffet straffarbete i högst sex år; i ringa fall var det fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

bevisförvanskning	fängelse i högst två år
ringa bevisförvanskning	böter eller fängelse i högst sex månader
grov bevisförvanskning	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

bevisförvanskning	fängelse i högst ett år och sex månader
ringa bevisförvanskning	böter eller fängelse i högst tre månader
grov bevisförvanskning	fängelse, lägst ett och högst sex år

Brottet bevisförvanskning består i att förvanska eller undanröja äkta bevis eller att åberopa falskt bevis med uppsåt att oskyldig skall fällas till ansvar. Bevisförvanskning kan avse varje föremål som är av betydelse som bevis i en brottsutredning. När det gäller förfalskning av en handling med avseende på innehållet skall dock endast bestämmelserna i 17 kap. tillämpas. Under bestämmelsen om bevisförvanskning faller emellertid förvanskningar av urkunder med avseende på annat än innehållet t. ex. papperets kvalitet.

Exempel på förvanskning eller undanröjande av bevis är att någon utplånar fingeravtryck, flyttar dödad person eller kastar bort en kniv som har använts vid misshandel.

Bevisförvanskning är i straffvärdehänseende f. n. jämställt med falskt åtal. Brotten anses alltså lika svåra. Enligt vår uppfattning har detta synsätt fog för sig. På den subjektiva sidan är brotten lika så till vida som båda förutsätter uppsåt att oskyldig skall bli dömd. Och det torde stå klart att bevisförvanskning kan leda till utomordentligt stora skadeverkningar, främst för den enskilde som drabbas av brottet men även för samhället. Vi behöver endast tänka på ett fall där någon, med uppsåt att annan skall bli dömd för mord eller dråp, flyttar en dödad persons kropp. Mot bakgrund av det nu sagda

föreslår vi att bevisförvanskning ges samma straffskalor som falskt åtal. Detta innebär en uppvärdering av brottet och bl. a. en höjning av maximistraffet till fängelse sex år.

10 § Underlåtenhet att avvärja rättsfel

I strafflagen var straffskalan för underlåtenhet att avvärja rättsfel (13 kap. 9 § SL) böter eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Rörande skälet till införande av en straffbestämmelse om underlåtenhet att avvärja rättsfel uttalade straffrättskommittén (SOU 1944:69 s. 341):

> Det skulle icke vara tillfredsställande, om t. ex. ett vittne som i god tro avgivit en utsaga varigenom annan med orätt påbördats ett brott, skulle, om vittnet senare finner att han misstagit sig, kunna strafflöst underlåta att rätta vittnesmålet och genom sin underlåtenhet orsaka att den oskyldige blir fälld till straff. Enahanda synpunkt gör sig gällande i andra fall av osann utsaga. I alla de förut i kapitlet behandlade fallen föreligger ett behov att genom en ansvarsbestämmelse öva press på uppgiftslämnaren att rätta möjligen felaktiga uppgifter innan de orsaka skada. En sådan ansvarsbestämmelse torde icke behöva inge betänkligheter, om den begränsas till sådana fall där den oriktiga uppgiften framkallat fara för att annan skall bliva oskyldigt åtalad eller dömd eller eljest lida avsevärt förfång och det icke fordras mera av uppgiftslämnaren än att han till farans avvärjande gör vad skäligen kan begäras. För den allmänna rättsuppfattningen torde det te sig som ett rimligt krav att den som, låt vara i god tro, inför myndighet lämnat en oriktig uppgift ägnad att lända annan till avsevärt förfång sedermera skall rätta uppgiften om han finner att den var oriktig.

För straffbarhet enligt paragrafen krävs följande. Någon skall ha vidtagit en åtgärd som sägs tidigare i kapitlet men utan att därigenom ha begått brott. Det kan t. ex. brista i erfoderligt uppsåt. Genom åtgärden skall konkret fara ha uppkommit för att någon skall bli dömd utan laga skäl eller att någon skall tillfogas avsevärt förfång. Vidare gäller att den som framkallat faran skall ha kommit till insikt om detta och att han då skall underlåta att "till farans avvärjande göra vad skäligen kan begäras".

Vid den skälighetsbedömning som måste göras får hänsyn tas bl. a. till arten av den fara som uppkommit och till de olägenheter som ett beriktigande av t. ex. den lämnade uppgiften skulle medföra.

Brottet är subsidiärt till tidigare i 18 kap. nämnda brott.

Den fara som underlåtenhet att avvärja rättsfel riktar sig mot är delvis samma som vid de föregående brotten i kapitlet, nämligen ytterst att någon oskyldig blir dömd. Skillnaden i straffvärde gentemot de fall då en felaktig uppgift lämnats uppsåtligen är emellertid betydande. Vi anser att ett längre fängelsestraff än sex månader inte bör kunna utdömas för brottet och föreslår därför att straffskalan för brottet skall vara oförändrad.

11 § Osann försäkran och vårdslös försäkran

I strafflagen var straffskalan för osann försäkran (13 kap. 10 § första stycket SL) fängelse eller böter eller, om brottet var grovt, straffarbete i

högst två år. För vårdslös försäkran (13 kap. 10 § andra stycket SL) var straffet böter eller fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

osann försäkran	böter eller fängelse i högst sex månader
grov osann försäkran	fängelse i högst två år
vårdslös försäkran	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

osann försäkran	böter eller fängelse i högst tre månader
grov osann försäkran	fängelse i högst ett år och sex månader
vårdslös försäkran	böter

Brottet osann försäkran består i att i skriftlig form lämna en osann utsaga eller förtiga sanningen. Vidare förutsätts dels att utsagan enligt lag eller författning skall lämnas under edlig förpliktelse, på heder och samvete eller under annan dylik försäkran, dels att så också skett. Slutligen krävs att åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Kravet på fara i bevishänseende innebär att det vid framställandet av den osanna utsagan skall vara både faktiskt möjligt och sannolikt att den osanna urkunden kommer att användas som bevismedel i en praktisk angelägenhet på ett sätt som medför skada eller olägenhet.

Exempel på utsagor som skall lämnas på i lagrummet föreskrivet sätt är gäldenärsed enligt utsökningsbalken (4 kap. 14 § tredje stycket), försäkran enligt ärvdabalken av den som uppger boet (20 kap. 6 § andra stycket) och försäkran vid hindersprövning för äktenskap enligt giftermålsbalken (3 kap. 3 §). Är skattebrottslagen tillämplig på gärningen skall inte också dömas för osann försäkran.

Brottet vårdslös försäkran består i att begå gärning enligt 18 kap. 11 § första stycket utan uppsåt men av grov oaktsamhet. Exempel på grov oaktsamhet är att underteckna en försäkran utan att granska dess innehåll.

Genom att en utsaga lämnas under ed, på heder och samvete eller under annan liknande försäkran skapas en garanti eller i vart fall ett intryck av att den som lämnar uppgiften är uppriktig. De utsagor som straffbestämmelsen om *osann försäkran* avser liknar osann partsutsaga i 18 kap. 2 §. Straffskalorna för brotten är f. n. likartade. De skiljer sig dock så till vida som den strängare straffskalan vid osann partsutsaga gäller för normalgraden av brott och böter kan komma i fråga först om gärningen bedömts som ringa medan det omvända gäller för osann försäkran. Vi anser att denna skillnad är motiverad. Det bör anses allvarligare att lämna en osann uppgift inför domstol än att göra det i ett annat sammanhang. Det är emellertid tillräckligt om detta kommer till uttryck på nuvarande sätt. Någon skillnad i maximistraff mellan brotten är knappast befogad. Med hänsyn härtill och då vi föreslår att maximistraffet för osann partsutsaga skall sänkas till fängelse i ett år och sex månader föreslår vi motsvarande sänkning här. Med hänsyn till över-

gången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta i praktiken oförändrad straffskala. När det gäller normalgraden av brottet föreslår vi – för att inte överlappningen skall bli för stor – att maximistraffet sätts ned till fängelse i tre månader.

När det gäller *vårdslös försäkran* vill vi uttala följande.

Vi anser att straffvärdet hos oaktsamhetsbrott alltid är lägre än det hos motsvarande uppsåtliga brott och att skillnaden regelmässigt är betydande. Enligt vår uppfattning är det inte rimligt att, såsom f. n., straffskalan för normalgraden av osann försäkran är samma som straffskalan för vårdslös försäkran. Även om det finns goda skäl att betona vikten av att läsa igenom handlingar innan man under ed eller motsvarande bekräftar deras riktighet anser vi att fängelse kan undvaras i straffskalan för brottet. Med de möjligheter att utdöma ännu mer kännbara bötesstraff som vi föreslår kan även med den av oss föreslagna straffskalan en tillräcklig påföljd ådömas.

12 § Osant intygande och brukande av osann urkund

I strafflagen var straffskalan för osant intygande (13 kap. 11 § första stycket SL) böter eller fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst två år. Samma straffskala gällde för brukande av osann urkund (13 kap. 11 § andra stycket SL).

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

osant intygande	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt osant intygande	fängelse i högst två år
brukande av osann urkund	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt brukande av osann urkund	fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

osant intygande	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt osant intygande	fängelse i högst ett år och sex månader
brukande av osann urkund	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt brukande av osann urkund	fängelse i högst ett år och sex månader

Brottet osant intygande begås genom vissa oegentligheter med intyg eller andra urkunder. Brottet kan ske på tre olika sätt, nämligen genom att lämna osann uppgift om vem man är, genom att lämna osann uppgift om annat än egna angelägenheter och genom att för skens skull upprätta urkund rörande rättshandling. Som gemensamt krav gäller att gärningen skall innebära fara i bevishänseende.

Att lämna osann uppgift om vem man är går normalt till så att man i namnteckning eller på annat sätt uppger oriktigt namn. Gärningen kan emellertid även begås genom användande av felaktiga födelsedata eller felaktig ställning i samhället.

När det gäller innebörden av "osann uppgift om annat än egna angelägenheter" kan viss tvekan råda. Ofta innebär ju ett uttalande om vad annan gjort även ett uttalande om vad uppgiftslämnaren gjort. Exempelvis innebär ett uttalande om att någon sålt något ofta även ett uttalande om att uppgiftslämnaren köpt det. Enligt BrB II s. 202 anses den ledande synpunkten vid gränsdragningen mellan straffbart och straffritt vara huruvida uppgiften med hänsyn till omständigheterna vid urkundens upprättande framstår som ett uttalande endast om ett sådant förhållande som angår uppgiftslämnaren så nära att det är ett uttalande endast i egen sak. Exempel på uttalande om annat än egna angelägenheter är bestyrkande av annans oriktiga meritförteckning.

Exempel på upprättande för skens skull av urkund rörande rättshandling är skenkontrakt om försäljning från tjuv till hälare och feldatering av avtal t. ex. i syfte att undgå en vid viss tidpunkt ikraftträdd skattehöjning.

Brukande av osann urkund består i att åberopa eller på annat sätt begagna sådan osann urkund som nämns i bestämmelsen om osant intygande, om gärningen innebär fara i bevishänseende. Exempel på gärning som innebär brukande av osann urkund är att söka en tjänst med av annan utfärdat osant intyg om ens kvalifikationer.

Brottet brukande av osann urkund utgör en motsvarighet till brukande av falsk urkund enligt 17 kap. 9 §.

Brottet *osant intygande* kan i straffvärdehänseende jämföras med osann försäkran. Visserligen begås gärningen vid osann försäkran under edlig förpliktelse, på heder och samvete eller under annan dylik försäkran medan så inte är fallet vid osant intygande. Men osann försäkran avser, i motsats till osant intygande, huvudsakligen uppgifter i egna angelägenheter vilket gör att en något mildare bedömning är befogad. Vid en sammanvägning av det nu sagda finner vi att straffskalorna för osant intygande även i fortsättningen bör vara samma som för osann försäkran. Detta innebär att straffmaximum både för normalgraden av brottet och för grovt brott sänks; det senare på grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

Straffskalorna vid brukande av falsk urkund enligt 17 kap. 9 § är – både enligt gällande rätt och vårt förslag – samma som för resp. förfalskningsbrott. Vi anser att någon annan ordning inte bör förekomma när det gäller brukande av osann urkund. Vi föreslår därför inte någon ändring av själva straffbestämmelsen om *brukande av osann urkund*. Att maximistraffet både för normalgraden av brottet och för grovt brott sänks följer av den motsvarande sänkningen vid osant intygande.

13–14 §§ Missbruk av urkund och förnekande av underskrift

I strafflagen var straffskalan för missbruk av urkund och förnekande av underskrift (13 kap. 13 § SL) fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

missbruk av urkund	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt missbruk av urkund	fängelse i högst två år

förnekande av underskrift	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt förnekande av underskrift	fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

missbruk av urkund	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt missbruk av urkund	fängelse i högst ett år och sex månader
förnekande av underskrift	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt förnekande av underskrift	fängelse i högst ett år och sex månader

Brottet missbruk av urkund förekommer i två olika former.

I den första formen av brottet är brottsobjektet pass, betyg eller annan sådan för viss person utställd urkund t. ex. legitimationskort, körkort, passersedel eller rabattkort. Bankbok eller skuldebrev räknas inte hit. Den brottsliga gärningen består i att missbruka urkunden genom att sanningslöst utge sig själv eller annan för att vara den som urkunden avser eller i att lämna ut urkunden för att missbrukas på sådant sätt.

Den andra formen av brottet består i att sanningslöst utge en handling som tillkommit t. ex. genom fotokopiering eller stencilering för att vara en riktig kopia av en viss urkund.

För båda brottsformerna gäller att det skall föreligga fara i bevishänseende.

Brottet förnekande av underskrift består i att sanningslöst förneka sin underskrift på en urkund på sådant sätt att fara i bevishänseende uppkommer. Genom kravet på fara i bevishänseende undantas från det straffbara området förnekande som skett under omständigheter som gör att det inte bör tas på allvar. Att en underskrifts äkthet lätt kan bevisas och förnekandet därför är meningslöst fritar inte från ansvar.

Enligt vår uppfattning är det i straffvärdehänseende inte möjligt att göra någon skillnad mellan *missbruk av urkund* och brotten i 18 kap. 11 och 12 §§. Brotten bör därför, liksom f. n., ha samma straffskalor. Detta innebär i förhållande till nuläget att maximistraffet för normalgraden av missbruk av urkund sänks till fängelse i tre månader och att motsvarande straff för grovt brott sänks till fängelse i ett år och sex månader.

Liksom vi uttalat beträffande missbruk av urkund gäller att det inte är möjligt att i straffvärdehänseende göra någon skillnad mellan *förnekande av underskrift* och de övriga brotten i 18 kap. som avser urkunder. Förnekande av underskrift bör alltså ha samma straffskalor som brotten i 18 kap. 11–13 §§. I förhållande till nuläget innebär detta en viss sänkning av maximistraffen för de båda graderna av brottet.

14.4 Brotten mot staten

Med brotten mot staten avses brotten i 19–25 kap. BrB. I 19 kap. (brott mot allmän ordning) straffbeläggs i huvudsak gärningar som innebär att allmän ordning störs på vissa platser eller vid vissa tillfällen samt andra hot mot ordningen i samhället och vissa brott som har anknytning till sexualbrotten i 7 kap. Vissa av brotten är besläktade med ärekränkningsbrotten i 6 kap. och andra med brotten mot allmän verksamhet i 20 kap. I 20 kap. (brott mot allmän verksamhet m. m.) kriminaliseras gärningar som på något sätt riktar sig mot intresset att allmän verksamhet vid myndighetsutövning, inom rättsväsendet och vid röstning i allmänt ärende skall kunna försiggå ostörd. 21 kap. (högmålsbrott) innehåller brott mot rikets *inre* säkerhet dvs. brott mot riktets högsta organ eller mot statsskicket, vilka inte rör förhållandena till främmande makt. 22 kap. (brott mot rikets säkerhet) innehåller brott mot rikets *yttre* säkerhet. Det rör sig här om brott med anknytning till främmande makt. I 23 kap. (myndighetsmissbruk m. m.) straffbeläggs vissa gärningar vid myndighetsutövning och eljest inom arbetslivet. 24 kap. (brott av krigsmän) innehåller straffbestämmelser som skall tillämpas då riket kommer i krig. 25 kap. (om landsförräderi m. m.) innehåller bestämmelser om t. ex. landsförräderi och folkrättsbrott. Vi har vid våra överväganden av bestämmelserna i 24 och 25 kap. utgått från förslagen i prop. 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m.

Skyddsobjektet vid flertalet av brotten mot staten är statens existens, det i regeringsformen fastlagda demokratiska styrelseskicket och andra grundläggande värden som staten har att skydda samt särskilt viktig statlig verksamhet. Enligt vår mening finns det inget skyddsobjekt som är viktigare än statens existens och det demokratiska styrelseskicket. Och det finns endast ett skyddsobjekt som är jämförbart i betydelse, nämligen den enskildes liv, hälsa och frihet. Skyddsobjektets stora betydelse vid brotten mot staten innebär att de allvarligaste av dessa brott har ett mycket högt straffvärde. Detta gäller t. ex. uppror (21 kap. 1 §), högförräderi (22 kap. 1 §) och grovt spioneri (22 kap. 6 §).

Samtidigt som det står klart att många brott mot staten har ett mycket högt straffvärde finns det en hel del brott i 19–25 kap. som har ett betydligt lägre straffvärde och närmast kan betecknas som ordningsförseelser. Här behöver endast pekas på förargelseväckande beteende (19 kap. 17 §), missbruk av larmanordning (19 kap. 15 § andra stycket) och föregivande av ställning såsom advokat (20 kap. 12 § tredje stycket).

En viktig fråga är hur straffvärderelationen bör vara mellan brott mot enskild och brott mot staten. Förhållandet är ju det att flera olika brott kan begås både mot enskilda och mot staten. Som exempel kan nämnas stöld av enskild egendom kontra stöld från staten, bedrägeri mot enskild kontra skattebedrägeri, misshandel av enskild kontra våld mot tjänsteman och bestickning av anställd i privat företag kontra bestickning av myndighetsperson.

Det finns länder i vilka ett brott mot staten anses som svårare än ett motsvarande brott mot enskild. Särskilt gäller detta länder med ett statsskick som enligt gängse uppfattning inte kan betraktas som demokratiskt. I Sverige utgår emellertid all offentlig makt enligt 1 kap. 1 § regeringsformen från folket. Det är alltså enligt lag och också i praktiken folket, dvs. de enskilda

människorna, som bär upp staten. I ett sådant enligt västerländsk uppfattning demokratiskt system finns såvitt vi kan se inte någon grund för att ge skyddsobjekten ett högre värde när det är staten som kränks än när det är någon enskild som kränks.

Vår slutsats blir därför att det i princip inte bör vara någon skillnad i straffvärde mellan brott mot enskild och motsvarande brott mot staten. Detta hindrar naturligtvis inte att det blir en skillnad i straffvärde mellan ett brott mot enskild och ett motsvarande brott mot staten (t. ex. misshandel – våld mot tjänsteman). Detta beror på att det är andra omständigheter än behovet av ett förhöjt straffskydd för staten som blir avgörande. Vi vill här peka på att det är angeläget att den statliga verksamheten kan utövas utan att enskilda befattningshavare blir utsatta för övergrepp. Detta är av betydelse, inte endast för enskilda tjänstemän, utan för samhället som helhet och alltså för alla människor. Bl. a. härigenom framstår våld mot tjänsteman som ett allvarligare brott än misshandel. Se vidare härom avsnitt 14.4.2.

14.4.1 19 kap. Om brott mot allmän ordning

Brotten mot allmän ordning är upplopp (19 kap. 1 §), våldsamt upplopp (19 kap. 2 §), ohörsamhet mot ordningsmakten (19 kap. 3 §), störande av förrättning eller av allmän sammankomst (19 kap. 4 §), uppvigling (19 kap. 5 §), myteri (19 kap. 6 §), hets mot folkgrupp (19 kap. 7 §), olaga diskriminering (19 kap. 8 §), brott mot griftefrid (19 kap. 9 §), barnpornografibrott (19 kap.10 §), otillåtet förfarande med pornografisk bild (19 kap. 11 §), förledande av ungdom (19 kap. 12 §), djurplågeri (19 kap. 13 §), dobbleri (19 kap. 14 §), grovt dobbleri (19 kap. 15 §), falskt larm (19 kap. 16 § första stycket), missbruk av larmanordning (19 kap. 16 § andra stycket) och förargelseväckande beteende (19 kap. 17 §).

Till brott mot allmän ordning har förts ett flertal brott som före år 1948 behandlades på skilda ställen i strafflagen. Den sammanhållande synpunkten var, som straffrättskommittén uttryckte det i sitt betänkande om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944:69 s. 204), "att brotten kunna uppfattas såsom brott mot allmän ordning, vare sig de innebära ett störande av ordningen på vissa platser eller vid vissa tillfällen som böra vara fredade mot sådana gärningar eller de, utan att detta är fallet, innefatta ett hot mot den samhälleliga ordning och säkerhet som rättsordningen bör tillförsäkra medborgarna eller de innebära en kränkning av medborgarnas känsla för vad sedlig ordning bjuder".

1–3 §§ Upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten

I strafflagen var straffskalan vid upplopp (11 kap. 1 § SL) för anstiftare och anförare straffarbete i högst fyra år och för annan deltagare högst straffarbete i två år. Om folksamlingen skingrade sig var straffskalan för anstiftare och anförare högst straffarbete i två år. För våldsamt upplopp (11 kap. 2 § SL) var straffskalan för anstiftare och anförare straffarbete i högst tio år och för annan deltagare högst straffarbete i fyra år. För ohörsamhet mot ordningsmakten (11 kap. 3 § SL) var straffskalan böter eller fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

upplopp, anstiftare och anförare	fängelse i högst fyra år
upplopp, annan deltagare	böter eller fängelse i högst två år
upplopp (folksamlingen skingrar sig)	böter eller fängelse i högst två år
våldsamt upplopp, anstiftare och anförare	fängelse i högst tio år
våldsamt upplopp, annan deltagare	böter eller fängelse i högst fyra år
ohörsamhet mot ordningsmakten	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

upplopp, anstiftare och anförare	fängelse i högst tre år
upplopp, annan deltagare	böter eller fängelse i högst ett år
upplopp (folksamlingen skingrar sig)	böter eller fängelse i högst två år
våldsamt upplopp, anstiftare och anförare	fängelse, lägst två och högst tio år
våldsamt upplopp, mindre grovt, anstiftare och anförare	fängelse i högst tre år
våldsamt upplopp, annan deltagare	fängelse, lägst tre månader och högst tre år
våldsamt upplopp, mindre grovt, annan deltagare	böter eller fängelse i högst sex månader
ohörsamhet mot ordningsmakten	böter eller fängelse i högst tre månader

För upplopp skall dömas om en folksamling stör allmän ordning, genom att visa uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller på annat sätt framtvinga eller hindra viss åtgärd, och myndighet ger skingringsbefallning.

Att sätta sig upp mot myndighet är det samma som att försöka hindra eller framtvinga viss myndighetsutövning. Som exempel kan nämnas försök att förmå en polisman att släppa en gripen person och försök att hindra vräkning eller annan handräckning.

Skingringsbefallningen skall ha getts efter det att folksamlingen visat sitt ordningsstörande uppsåt. Behörig att meddela skingringsbefallning är polismyndighet. Befallningen behöver inte ges i viss form. Enligt kommentaren till BrB II s. 222 är det dock lämpligt att den utropas högt och innehåller en tydlig befallning för folksamlingen att genast åtskiljas. Om folksamlingen går till attack så snabbt att polisen inte hinner med att ge en skingringsbefallning är det inte uteslutet att inläsa en sådan befallning i polisens åtgärder för att hejda folksamlingens framträngande.

Vid upplopp görs åtskillnad mellan anstiftare och anförare å ena sidan och övriga deltagare å andra sidan. Om skingringsbefallningen åtlyds är endast de förstnämnda straffbara. Och om befallningen inte åtlyds gäller olika straffskalor för de båda kategorierna.

Anstiftare är den som ensam eller tillsammans med andra ingett folksamlingen det ordningsstörande uppsåtet. Anförare är den som i ord eller hand-

ling tar ledningen av folksamlingens förehavanden. För att kunna döma någon som deltagare krävs att han förstått både att folksamlingen visat sitt straffbara uppsåt och att skingringsbefallning lämnats. Det behöver inte visas att han sympatiserat med folksamlingens uppsåt. Om han saknat möjlighet att ta sig ur folksamlingen kan han naturligtvis i vissa fall gå fri från ansvar.

Brottet våldsamt upplopp förutsätter dels att en folksamling har sådant uppsåt som anges vid upplopp, dels att den gått till förenat våld å person eller egendom. Skingringsbefallning behöver däremot inte ha getts och polis eller annan myndighetsutövande person behöver inte ens vara närvarande. För våldsamt upplopp skall dömas endast den som deltagit i folksamlingens användande av våld. Detta kan naturligtvis ske genom att han själv utövar våld men även genom att han visar sympati för våldsutövningen genom hotande eller upphetsande rop eller genom att han springer med i en folksamling som går till attack.

Med uttrycket våld å person avses antingen misshandel (3 kap. 4 §) eller ett praktiskt taget fullständigt betvingande av kroppens rörelsefrihet mot personens vilja t. ex. att hålla fast någon, att fängsla honom till händer och fötter och att stänga in honom i ett så litet utrymme att han knappt kan röra sig. Det är alltså fråga om relativt kvalificerat våld. Våld å egendom behöver dock inte vara kvalificerat. Även relativt obetydligt våld som riktar sig mot egendom ryms alltså under bestämmelsen om våldsamt upplopp.

Liksom vid upplopp i form av underlåtenhet att åtlyda skingringsbefallning gäller en svårare straffskala för anstiftare och anförare.

Våldsamt upplopp är att anse som en kvalificerad form av upplopp. Har någon gjort sig skyldig till våldsamt upplopp skall han inte dömas för det uppploppsbrott enligt 19 kap. 1 § som han kan ha förövat omedelbart dessförinnan.

I princip döms jämte för våldsamt upplopp för annat brott som begåtts, t. ex. misshandel (3 kap. 4 §), skadegörelse (14 kap. 1 §), mordbrand (15 kap. 1 §) och våld mot tjänsteman (20 kap. 1 §).

För att ohörsamhet mot ordningsmakten skall föreligga krävs att en folksamling stör allmän ordning. Dessutom krävs att gärningsmannen deltar i folksamlingen och att han "underlåter att efterkomma för ordningens upprätthållande meddelad befallning" eller att han "intränger på område som blivit för sådant ändamål fridlyst eller avspärrat".

Föreligger upplopp eller våldsamt upplopp skall inte dessutom dömas för ohörsamhet mot ordningsmakten.

Att allvarliga fall av upplopp och våldsamt upplopp har ett högt straffvärde står klart. Uppploppsbrotten kan ju sägas ytterst vara riktade mot vårt demokratiska styrelseskick, vilket det är ett mycket starkt intresse att slå vakt kring. Detta talar för höga maximistraff. Men uppploppsbrotten omfattar även fall med ganska ringa samhällsfara. Och brottet kan av den enskilde deltagaren ofta begås utan någon djupare brottslig vilja och mera på grund av stundens ingivelse. Tillgång bör således i straffskalorna finnas även till låga straff.

Den nuvarande ordningen med en strängare bedömning av anstiftare och

anförare anser vi bör behållas. Dessa har ju betydligt större möjlighet att påverka folksamlingens förehavanden än den enskilde deltagaren och har därigenom ett avsevärt större ansvar för händelserna.

Vi anser inte att det finns skäl att ändra på den nuvarande regeln vid *upplopp* som innebär att annan deltagare än anstiftare och anförare går fri från ansvar om folksamlingen skingrar sig. Visserligen kan sägas att det föreligger ett straffbart förfarande redan genom att delta i en folksamling som stör allmän ordning genom att visa uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller på annat sätt framtvinga eller hindra viss åtgärd. Men starka både psykologiska och praktiska skäl talar mot att straffa deltagarna om de lyder befallningen att skingra sig.

Däremot anser vi att det kan diskuteras om anstiftare och anförare skall straffvärdemässigt dra så stor nytta av att folksamlingen skingrar sig som f. n. Enligt vår uppfattning skulle fallet kunna jämföras med ett försöksbrott. Det har inte ansetts erforderligt att straffbelägga försök till upplopp och våldsamt upplopp.Detta beror på att de fullbordade brotten inrymmer gärningar som från gärningsmännens synpunkt utgör endast försök till vad de önskar uppnå. Straffet rent allmänt för försök skall enligt 26 kap. 1 § bestämmas högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte sättas under fängelse om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver. Vi anser att den nuvarande skillnaden i maximistraff mellan fall där folksamlingen skingrar sig och fall där så inte sker är för stor. Vi tänker här på fall där folksamlingen skingrar sig, inte beroende på att anstiftaren eller anföraren brustit vid brottets genomförande utan på att ingripandet från polisens sida varit resolut eller att någon annan omständighet utanför anstiftarens eller anförarens kontroll inträffat. För att minska denna skillnad i maximistraff föreslår vi att den nuvarande straffskalan i 19 kap. 1 § andra stycket, dvs. för skingringsfallet, får stå kvar. Detta innebär, med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, en straffskärpning för dessa fall. Samtidigt minskar skillnaden i maximistraff mellan de båda fallen från två till ett års fängelse.

När det gäller straffskalan för anstiftare och anförare i 19 kap. 1 § första stycket, dvs. för fall där folksamlingen inte skingrat sig, föreslår vi endast den sänkning som påkallas av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Däremot föreslår vi att maximistraffet för andra deltagare sänks mer än vad som krävs av övergången till tvåtredjedelsfrigivning, nämligen från två till ett års fängelse. Vi anser att skillnaden i straffvärde mellan gärningsmän som varit anstiftare eller anförare å ena sidan och andra deltagare i upploppet å andra sidan är större än de nuvarande straffskalorna anger. Som framgått ovan anser vi att anstiftare och anförare har ett avsevärt större ansvar i de här aktuella fallen.

Våldsamt upplopp skiljer sig från upplopp främst genom att folksamlingen "gått till förenat våld å person eller egendom". Det står klart att fall där våld förekommit måste bedömas som betydligt allvarligare än fall där folksamlingen endast visat uppsåt att använda våld. Vi anser att det inte finns skäl att sänka det nuvarande maximistraffet på fängelse i tio år för anstiftare och anförare. Däremot bör straffskalan för övriga deltagare anpassas nedåt med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

När det gäller minimistraffen för våldsamt upplopp, f. n. allmänna fäng-

elseminimum resp. böter, bör beaktas att för att våld å egendom skall föreligga krävs förhållandevis lite. Vi anser därför att minimistraffen – utöver vad som följer av vårt förslag om höjning av allmänna fängelseminimum till en månad – ej bör höjas. Detta innebär att straffskalorna skulle få en mycket stor spännvidd och ge dålig ledning vid straffmätningen. För att avhjälpa detta föreslår vi att det vid våldsamt upplopp införs ett särskilt mindre grovt brott med egen straffskala.

Om tillämpningen av de olika straffskalorna för våldsamt upplopp vill vi uttala följande.

De nya minimistraffen för normalgraden av brottet föreslår vi, när det gäller anstiftare och anförare, till fängelse i två år och när det gäller annan deltagare till fängelse i tre månader. Minimistraffet för anstiftare och anförare är högt. Som jämförelse kan nämnas att vi föreslår samma minimistraff för normalgraden av människorov (4 kap. 1 §) och för grovt rån (9 kap. 6 §). Mot bakgrund härav bör krävas att våldsinslaget är betydande för att ett våldsamt upplopp skall falla under straffskalan för normalgraden av brottet. Man kan dock inte bortse från att så ofta är fallet då en folksamling med uppploppssyfte "gått till förenat våld å person eller egendom". Om våldet utgjort våld å person bör utrymmet, enligt vår uppfattning, för att bedöma brottet som mindre grovt vara litet. Om våldet däremot riktat sig mot egendom är utrymmet större. En riktpunkt är att, om det våld som riktats mot egendom bedömt isolerat från uppploppsuppsåtet varit att bedöma som grov skadegörelse enligt 14 kap. 3 §, det våldsamma uppploppet mera sällan kan vara att bedöma som mindre grovt. Det nu sagda tar sikte på graden av våld i samband med uppploppet. Denna är emellertid inte ensamt avgörande för om brottet är att bedöma som normalgraden av våldsamt upplopp eller om det är mindre grovt. Hänsyn måste naturligtvis tas även till avsikten med uppploppet. Gärningsmannens skuld och eventuella subjektiva överskott får här stor betydelse.

Straffskalan för *ohörsamhet mot ordningsmakten* bör vara lägre än straffskalan för upplopp och våldsamt upplopp. Vi anser att endast den förändring av straffskalan bör göras som påkallas av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

4 § Störande av förrättning eller av allmän sammankomst

I strafflagen var straffskalan för störande av förrättning eller av allmän sammankomst (11 kap. 4 § SL) böter eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Den brottsliga gärningen vid störande av förrättning eller av allmän sammankomst består i att genom våldshandling, oljud eller därmed jämförlig handling störa förrättningen eller sammankomsten eller söka hindra den.

Med förrättning eller allmän sammankomst avses

1. allmän gudstjänst, annan allmän andaktsövning, vigsel, begravning eller dylik akt,

2. domstolsförhandling eller annan statlig eller kommunal förrättning. Som exempel kan nämnas sammanträden och förhandlingar i regering, riksdag, ämbetsverk, kommunal styrelse eller nämnd samt politiska och kom-

munala valförrättningar, lantmäteri–, utmätnings– och handräckningsförrättningar,

3. allmän sammankomst för överläggning, undervisning eller åhörande av föredrag. Teater och biografföreställningar räknas inte som allmänna sammankomster. Detsamma gäller privata affärssammanträden och vanliga lektioner i skolklass.

Syftet med att straffbelägga störande av förrättning eller av allmän sammankomst är att härigenom stärka den grundlagsskyddade församlingsfriheten. För vårt demokratiska statsskick är det naturligtvis av stor betydelse att nu nämnda förrättningar och sammankomster får försiggå ostörda. Enligt vår mening måste ett störande av en förrättning eller en allmän sammankomst bedömas som allvarligare än ett störande av en enskild person vilket faller under bestämmelsen i 4 kap. 7 § om ofredande. För detta brott föreslår vi en straffskala med fängelse i tre månader som maximistraff. Vi föreslår därför att nuvarande straffmaximum för störande av förrättning eller av allmän sammankomst, fängelse i sex månader, behålls.

5 § Uppvigling

Vårt förslag när det gäller uppvigling grundar sig på regeringens proposition 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m.

I strafflagen var straffskalan för uppvigling (11 kap. 5 § SL) böter eller fängelse. Om gärningsmannen sökte förleda till brott varå straffarbete kunde följa fick även dömas till straffarbete i högst fyra år.

Enligt BrB gäller f. n. följande straffskalor.

uppvigling	böter eller fängelse i högst sex månader
grov uppvigling	fängelse i högst fyra år
uppvigling av krigsmän (nuvarande 21 kap. 10 §)	disciplinstraff eller fängelse i högst ett år
grov uppvigling av krigsmän (nuvarande 21 kap. 10 §)	fängelse i högst fyra år

I propositionen föreslås i sak ingen annan ändring än att disciplinskraft ersätts av böter.

Vi föreslår följande straffskalor.

uppvigling	böter eller fängelse i högst tre månader
grov uppvigling	fängelse i högst tre år.

För uppvigling skall den dömas som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller lämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet. Vidare skall för uppvigling dömas den som muntligen inför en samling av krigsmän eller i annat meddelande till krigsmän uppmanar eller på annat sätt söker förleda dem till en handling eller underlåtenhet som innebär att de åsidosätter vad som åligger dem i tjänsten.

Huvudfallet av uppvigling är offentlig uppmaning till brott. Gärningen måste alltså förövas offentligen genom meddelande till allmänheten. Gär-

ningsmannen skall söka förleda till brott etc. Härmed avses ett direkt uppsåt.

Med brottslig gärning avses vad som är brott enligt svensk lag.

Svikande av medborgerlig skyldighet avser t. ex. svikande av skyldighet att göra värnplikt eller att deklarera inkomster.

Som exempel på ohörsamhet mot myndighet kan anföras att inte lyda ett vitesföreläggande.

Till uppviglingsbrottet har i prop. 1985/86:9 förts nuvarande bestämmelsen i 21 kap. 10 § om uppvigling av krigsmän.

I ringa fall skall, efter en lagändring år 1970, inte dömas till ansvar. Vid bedömande av om fallet är ringa skall särskilt beaktas, om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd. Avkriminaliseringen av ringa fall av uppvigling skedde närmast för att säkerställa att uppmaningar, som främst utgör led i en opinionsbildning, inte skall leda till straff.

För uppvigling som är att bedöma som grov gäller en särskild straffskala. Vid bedömningen om ett uppviglingsbrott är grovt bör särskilt beaktas om gärningsmannen sökt förleda till allvarligt brott. I regel måste dessutom krävas, att faran för att uppmaningen skulle leda till efterföljd var betydande.

F. n. är straffmaximum för uppvigling och för uppvigling av krigsmän samma som det för anstiftare och anförare till upplopp. Enligt vår uppfattning är detta en ordning som bör bestå. Vi föreslår därför att maximistraffet för grov uppvigling skall vara fängelse i tre år. För normalgraden av uppvigling föreslår vi den ändringen att – för att inte överlappningen mellan straffskalorna för de olika graderna av brottet skall bli för stor – maximistraffet sänks till fängelse i tre månader.

6 § Myteri

Våra förslag när det gäller myteri grundar sig på regeringens proposition 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m.

I strafflagen var straffskalan för myteri (26 kap. 3 § SL), för anstiftare och anförare straffarbete i högst sex år eller fängelse och för annan deltagare högst straffarbete i fyra år. För det fall deltagare i myteri gått till förenat våld å person eller egendom skulle anstiftare och anförare dömas till straffarbete i högst tio år eller på livstid och annan deltagare till straffarbete i högst sex år eller fängelse. Förövades myteriet då riket var i krig och det skedde under strid eller annars vid tillfälle då brott mot krigslydnaden medför särskild fara skulle dömas till straffarbete i högst tio år eller på livstid. I det senare fallet kunde dock deltagare som inte var anstiftare eller anförare straffas med fängelse.

Enligt BrB gäller f. n. följande straffskalor.

myteri, anstiftare och anförare	fängelse i högst sex år
myteri, annan deltagare	disciplinstraff eller fängelse i högst fyra år
myteri – våld, anstiftare och anförare	fängelse i högst tio år eller på livstid
myteri – våld, annan deltagare	fängelse i högst sex år
myteri – krig	fängelse i högst tio år eller på livstid

I propositionen föreslås vissa förändringar i myteribestämmelserna men när det gäller straffskalorna i sak ingen annan ändring än att disciplinstraff ersätts av böter.

Vi föreslår följande straffskalor.

myteri, deltagare	böter eller fängelse i högst två år
myteri, anstiftare och anförare	fängelse i högst fyra år
myteri – våld, deltagare	fängelse i högst fyra år
myteri – våld, anstiftare och anförare	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid
mindre grovt myteri – våld, anstiftare och anförare	fängelse i högst tre år
myteri, grovt	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid

Myteri kan sägas vara en sorts kollektivt lydnadsbrott. Brottet består i att en samling krigsmän gemensamt hotar att med våld sätta sig upp mot förman. För det fall att deltagarna gemensamt brukat våld gäller enligt paragrafens andra stycke en särskild straffskala. Likaså gäller liksom vid upplopp och våldsamt upplopp (19 kap. 1–2 §§) särskilda straffskalor för anstiftare och anförare.

I myteriparagrafens sista stycke stadgas dels att om brottet *annars* är att anse som grovt skall gälla en särskild straffskala, dels att vid bedömande av huruvida brottet är grovt särskilt skall beaktas om gärningen har begåtts under strid eller då brott mot krigslydnaden annars medför särskild fara. Hur detta tredje stycke skall tolkas är något oklart. Genom att ordet "annars" lagts in i första meningen i stycket förefaller det närmast vara så att även det fall att myteristerna gemensamt brukat våld är att anse som grovt. För en del av dessa fall, nämligen för andra deltagare än anstiftare och anförare, gäller dock en straffskala med lägre maximistraff än enligt tredje stycket.

Såvitt vi kan bedöma är det obehövligt att använda ordet "annars" i paragrafens tredje stycke. Vi utgår således ifrån att de fall där våld kommit till användning inte i alla situationer är att bedöma som grova.

Tidigare gällde att livstids fängelse kunde ådömas för myteri endast om det förövats då riket var i krig och det skett under strid eller annars vid tillfälle då brott mot krigslydnaden medförde särskild fara. Begränsningen till tid då riket var i krig har tagits bort i propositionen. Man har emellertid i förarbetena poängterat att bestämmelsen i praktiken bara kommer till användning under krigsförhållanden.

Myteri påminner om bestämmelserna om upplopp och våldsamt upplopp i 19 kap. 1–2 §§. Straffen ligger emellertid på en något högre nivå. Med hänsyn till det lydnadsförhållande som råder inom försvarsmakten anser vi detta motiverat. Vårt förslag innebär därför att myteri även i fortsättningen får något strängare straffskalor än motsvarande grad av upplopp resp. våldsamt upplopp. Och för att inte straffskalan för anstiftare och anförare till myteri där gemensamt våld brukats skall bli alltför vid – enligt förslaget i propositionen sträcker den sig från allmänna fängelseminimum till livstids fängelse – har här en särskild straffskala för mindre grovt brott införts. När det gäller vilka situationer som avses falla under de olika graderna av brottet vill vi

hänvisa till vad vi uttalat vid våldsamt upplopp (19 kap. 2 §).

När det gäller grova fall av myteri enligt tredje stycket föreslår vi att minimistraffet sätts till fängelse i två år. Vi kan inte tänka oss grova fall av myteri, som alltså i praktiken endast kan förekomma i krig, som kan förtjäna straff understigande fängelse i två år. Det kan här pekas på att straffskalorna för grova fall av brott mot krigsmän i 24 kap. ligger på ungefär samma nivå (se avsnitt 14.4.6).

7–8 §§ Hets mot folkgrupp och olaga diskriminering

I strafflagen var straffskalan för hets mot folkgrupp (11 kap. 7 § SL) böter eller fängelse. Brottet olaga diskriminering infördes år 1970.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

hets mot folkgrupp	fängelse i högst två år
ringa hets mot folkgrupp	böter
olaga diskriminering	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

hets mot folkgrupp	fängelse i högst två år
ringa hets mot folkgrupp	böter eller fängelse i högst tre månader
olaga diskriminering	böter eller fängelse i högst sex månader

Den nuvarande kriminaliseringen av hets mot folkgrupp och olaga diskriminering grundar sig på en FN-konvention från år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Konventionen ratificerades av Sverige år 1970. Härigenom har Sverige åtagit sig *att* kriminalisera spridande av idéer, som grundas på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaning till rasdiskriminering, våldshandling eller uppmaning till dylik mot någon ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung och lämnande av stöd åt rasförföljelse, *att* olagligförklara och förbjuda organisation och organiserad propaganda som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering och förklara deltagande i sådana organisationer eller sådan verksamhet som brottsligt samt *att* inte tillåta offentliga myndigheter eller institutioner att främja eller uppmana till rasdiskriminering, allt i den mån konflikt ej uppkommer med principerna om yttrandefrihet och föreningsfrihet eller andra principer rörande mänskliga rättigheter (artikel 4). Enligt artikel 5 f) åligger det Sverige att tillförsäkra envar, utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen särskilt i vad avser rätten att få tillträde till varje för allmänheten avsedd plats eller serviceinrättning, såsom kommunikationsmedel, hotell, restauranger, kaféer, teatrar och parker. Enligt artikel 1 är konventionen inte tillämplig på skillnader, undantag, inskränkningar eller företräden till förmån för konventionsstats egna medborgare. (I Sverige finns ett flertal författningar med bestämmelser som särbehandlar svenska medborgare eller utlänningar. Så får t. ex. endast svensk medborgare vara lagfaren domare och endast svenska medborgare rösta i riksdagsval och utses till riksdagsledamöter.)

Vid hets mot folkgrupp avser skyddet folkgrupp (samtliga individer i gruppen eller en obestämd del därav) och annan sådan grupp (främst kollektiv av folkgrupper, t. ex. invandrare i allmänhet).

Den brottsliga gärningen skall bestå i hot eller uttryck av missaktning med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Den måste ske offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten.

Av olaga diskriminering finns två olika typer.

Den första typen av brottet kan begås av näringsidkare, den som är anställd i näringsverksamhet om anställningen avser arbetsgivarens näringsverksamhet och om gärningen företas inom ramen för den anställdes yrkesverksamhet, annan som handlar på näringsidkares vägnar eller den som är anställd i allmän tjänst, vari han har att gå allmänheten till handa.

Den brottsliga gärningen består i att diskriminera någon genom att inte gå honom till handa på de villkor som gärningsmannen i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra. Diskriminering innebär att någon missgynnas och detta på grund av sin ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. Diskriminering i privata förhållanden och på arbetsmarknaden omfattas inte av straffbestämmelsen om olaga diskriminering. Här kan ibland bestämmelserna om förolämpning (6 kap. 3 §) och förargelseväckande beteende (19 kap. 17 §) bli tillämpliga.

Den andra typen av olaga diskriminering kan begås av anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller av den som är medhjälpare i sådant sammanhang. Den brottsliga gärningen består i att diskriminera någon genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på samma villkor som gäller för andra. Skälet för diskrimineringen skall vara samma, dvs. ras, hudfärg etc., som vid första brottstypen.

Både hets mot folkgrupp och olaga diskriminering strider mot viktiga grundtankar i vårt demokratiska system. Brotten är naturligtvis kännbara främst för de direkt drabbade men måste dessutom antas väcka anstöt hos det stora flertalet människor. Det råder ingen tvekan om att grova fall av nu aktuella gärningar genom att underblåsa motsättningar i samhället kan få allvarliga följder. Enligt vår uppfattning bör brotten ges ett högre straffvärde än f. n. Det är viktigt att slå fast – särskilt mot bakgrund av den ökade invandring vi haft i Sverige under de senaste decennierna – att kränkande handlingar och olika typer av förföljelse som grundar sig på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse är gärningar som samhället kraftigt tar avstånd i från.

När det gäller *olaga diskriminering* står det emellertid klart att brottet i de flesta fall är ett rent bötesbrott. Böter bör alltså även i fortsättningen vara minimistraff och normalpåföljd för brottet.

Maximistraffet för olaga diskriminering är f. n. samma som för grov förolämpning och departementschefen ansåg år 1970 brotten "närmast var att jämställa" med varandra. Vi föreslår att endast böter skall kunna ådömas vid förolämpning och att därför den särskilda straffskalan för grov förolämpning skall utgå. Detta hindrar emellertid inte, enligt vår uppfattning, att fängelse får kvarstå i straffskalan för olaga diskriminering. För oss framstår det nu aktuella brottet, bl. a. genom de handlingar brottet tar sig uttryck i, som svårare än förolämpning. Maximistraffet bör behållas på nuvarande

nivå. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en viss skärpning i förhållande till f. n.

För *hets mot folkgrupp* är sedan BrB infördes fängelse normalstraffet enligt straffskalan. Enligt vår uppfattning är detta en riktig ordning. För att böter skall få utdömas för hets mot folkgrupp bör krävas att brottet framstår som ringa. För "normala" fall av brottet bör böter inte komma i fråga. Med hänsyn till vad vi ovan uttalat om vår syn på de nu aktuella brotten saknas skäl, även mot bakgrund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning, att ändra maximistraffet för normalgraden av brottet. Detta innebär en skärpning av straffskalan för brottet. För att ytterligare visa vår skärpta syn på hets mot folkgrupp och för att någon överlappning skall förekomma mellan straffskalorna för de olika graderna av brottet föreslår vi att fängelse i tre månader införs som maximistraff för ringa brott.

9 § Brott mot griftefrid

I strafflagen var straffskalan för brott mot griftefrid (11 kap. 9 § SL) fängelse eller böter.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Brott mot griftefrid begås genom att någon obehörigen dvs. utan giltigt tillstånd eller stöd i lag eller annan författning, antingen flyttar, skadar eller skymfligen behandlar lik eller avlidens aska eller gör skada eller ofog på gravvård eller något de dödas vilorum såsom kista, urna eller grav.

Enligt vår uppfattning bör maximistraffet för brott mot griftefrid vara något högre än det för normalgraden av skadegörelse. Vi föreslår därför att det nuvarande maximistraffet behålls. Detta innebär en viss skärpning av straffskalan för brottet.

10–12 §§ Barnpornografibrott, otillåtet förfarande med pornografisk bild och förledande av ungdom

Barnpornografibrottet tillkom år 1979 och otillåtet förfarande med pornografisk bild år 1970. Förledande av ungdom tillkom genom BrB.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

barnpornografibrott	böter eller fängelse i högst sex månader
otillåtet förfarande med pornografisk bild	böter eller fängelse i högst sex månader
förledande av ungdom	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

barnpornografibrott	böter eller fängelse i högst sex månader
otillåtet förfarande med pornografisk bild	böter
förledande av ungdom	böter

En bild är pornografisk om den på ett ohöljt och utmanande sätt återger ett sexuellt motiv i syfte att påverka betraktaren sexuellt. En bild som har vetenskapligt, undervisande eller påtagligt konstnärligt ändamål är inte pornografisk.

Barnpornografibrott utförs genom att skildra barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids eller genom att sprida sådan bild. Barn i detta sammanhang är en ung människa vars könsmognadsprocess inte är avslutad. Ett barn skildras i pornografisk bild även om det endast förekommer tillsammans med en eller flera vuxna personer, som utför handlingar av uppenbart sexuell natur.

Brottet otillåtet förfarande med pornografisk bild kan begås på två olika sätt. Antingen förevisas pornografisk bild på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt eller tillställs någon pornografisk bild utan föregående beställning.

Beträffande förevisandet gäller att detta i sig skall vara ägnat att väcka anstöt dvs. vara sådant att det hos en utbredd opinion väcker anstöt. Av särskild betydelse härvidlag är om man har anledning att räkna med att pornografiska bilder kommer att visas eller ej.

Brottet förledande av ungdom består i att bland barn och ungdom sprida skrift eller bild som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran. Brottet tar främst sikte på yrkesmässig eller på annat sätt mer planmässig spridning till unga människor, i huvudsak personer under 18 år, t. ex. genom distribution i närheten av en skola eller annan samlingsplats för ungdom.

I 7 kap. finns straffbestämmelser som tar sikte på gärningar som begås i samband med att pornografiska bilder framställs. Sålunda stadgas straff t. ex. i 7 kap. 6 § för sexuellt umgänge med barn, i 7 kap. 7 § för sexuellt ofredande och i 7 kap. 10 § för förförelse av ungdom. De nu aktuella brotten i 19 kap. tar sikte främst på de fall där någon utsätter andra än dem som är inblandade i framställningen av bilderna för pornografiska eller eljest förråande skrifter eller bilder.

BrB:s tidigare regel i 16 kap. 11 § om tukt och sedlighetssårande framställningar i skrift och bild samt spridande därav kom snart – särskilt i tryckfrihetsmål – att tolkas så restriktivt att endast klart sadistiska bilder kvarstod som brottsliga. År 1970 upphävdes bestämmelsen om sårande av tukt och sedlighet och pornografin släpptes helt fri. Anledningen härtill var att man inte längre kunde finna något vägande skäl mot att låta den enskilde själv bestämma vilka framställningar i skrift, bild osv. han vill ta del av. Inskränkningar i yttrandefriheten förutsätter i svensk rättstradition att de dikteras av betydande enskilda eller allmänna intressen. Yttrandefriheten kan emellertid inte anses kränkt av att rätten att *sprida* framställningar inskränks så, att den enskilde slipper att mot sin vilja konfronteras med vad som enligt rådande värderingar uppfattas som sedlighetssårande, kränkande eller eljest stötande. Kriminaliseringen begränsades därför vid lagstiftningen år 1970 till att avse vissa förfaranden med pornografiska bilder och brottet otillåtet förfarande med pornografisk bild tillskapades.

År 1979 skedde en viss återgång till vad som gällt tidigare i och med tillkomsten av barnpornografibrottet. En ökad användning av barn i samband med producerandet av pornografiska alster hade aktualiserat behovet att skydda barn bl. a. mot att få en snedvriden syn på sexuallivet. Dessutom åberopades i lagstiftningsärendet att framställning och spridning av barnpornografiska alster är kränkande för barn över huvud taget.

När det gäller *otillåtet förfarande med pornografisk bild* och *förledande av ungdom* kan sägas att det är av intresse att människor skyddas från att ofrivilligt behöva ta del av nu aktuella skrifter och bilder. Brotten framstår emellertid inte som så allvarliga att det i straffskalan för dem måste finnas tillgång till fängelse. Detta gäller särskilt som möjligheterna att utdöma höga böter görs större enligt vårt förslag. Vi föreslår därför att fängelse får utgå ur straffskalorna för otillåtet förfarande med pornografisk bild och förledande av ungdom.

När det gäller *barnpornografibrott* föreslår vi däremot att den nuvarande straffskalan med fängelse i sex månader som maximistraff bibehålls. Det torde inte råda någon tvekan om att barn som medverkar i framställningen av pornografiska bilder riskerar betydande psykisk skada. Visserligen täcker de tidigare nämnda bestämmelserna i 7 kap. i många fall framställningen av barnpornografi. Men sådan pornografi *kan* framställas utan att komma i konflikt med dessa bestämmelser och framställarna således få straffas enligt bestämmelsen om barnpornografibrott. Detta är ett skäl att bibehålla fängelse i straffskalan. Men att ha fängelse i straffskalan är även önskvärt med hänsyn till dem som sprider barnpornografiska alster. Enligt vår uppfattning kan spridande av barnpornografiska alster många gånger framstå som så straffvärt att ett bötesstraff inte är tillräckligt. Att maximistraffet, fängelse i sex månader, behålls innebär en uppvärdering av brottet.

13 § Djurplågeri

I strafflagen var straffskalan för djurplågeri (11 kap. 13 § SL) böter eller fängelse.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Djurplågeri begås genom att otillbörligen utsätta djur för lidande. Både vilda och tama djur skyddas. I paragrafen anges vissa exempel på djurplågeri: misshandel, överansträngning och vanvård. Det är inte ovanligt att djurplågeri begås genom underlåtenhet. Sådan underlåtenhet kan t. ex. bestå i att någon underlåter att se till att sjukt djur får lämplig vård och att någon underlåter att mjölka kor.

För gränsdragningen mellan tillbörlig och otillbörlig gärning kan stöd hämtas i djurskyddslagen (1944:219). Allmänt kan sägas att orsakande av ett kortvarigt lidande lättare kan vara tillbörligt än orsakande av ett mera långvarigt. Dessutom gäller att större krav ställs på den som yrkesmässigt handhar djur eller på annat sätt, på grund av utbildning eller erfarenhet, är förtrogen med sådana djur som det är fråga om.

Djurplågeri konsumerar åverkan.

I straffrättslig mening är djur "sak". Vid angrepp på annans *husdjur* kan därför ansvar för t. ex. stöld (9 kap. 1 §) och skadegörelse (14 kap. 1 §) bli aktuellt. I dessa fall är det ägaren till djuret som är målsägande. Vid djurplågeribrott finns inte på motsvarande sätt någon målsägande. Skyddsobjektet är nämligen här inte någon enskild persons rätt till ett djur såsom egendom. I stället är det samhällets och alla dess medborgares intresse av att djur behandlas väl som utgör det skyddsvärda intresset. Kriminaliseringen av djurplågeri är alltså motiverad utifrån etiska intressen. En upplevelse av eller kännedom om att djur utsätts för lidande är något som berör de flesta människor mycket illa. Härutöver finns det, när det gäller *vilda djur*, dels ett allmänt intresse, dels ett ekonomiskt intresse från dem som har jakträtt av att dessa djur inte utsätts för övergrepp. Det är det nu sagda som utgör grunden för att ingripa mot den som gör sig skyldig till gärning som faller under bestämmelsen om djurplågeri.

BrB innebar, genom att maximistraffet blev fängelse i två år, en markering av att djurplågeri är ett brott med högt straffvärde. Regeln vid övergången till ett enhetligt frihetsstraff var nämligen att de brott som liksom djurplågeri i strafflagen hade straffskalan böter eller fängelse fick böter eller fängelse i högst sex månader som straffskala i BrB. Den bedömning av straffvärdet hos djurplågeri som gjordes vid brottsbalksreformen anser vi vara riktig. Vi anser dessutom att en ytterligare skärpning av straffskalan för brottet är befogad. Svåra övergrepp mot djur, som oftast är helt värnlösa, är gärningar som det enligt vår uppfattning finns skäl att anlägga en skärpt syn på. Vi anser således att någon sänkning av straffskalan för djurplågeri med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning inte bör komma i fråga.

14–15 §§ Dobbleri och grovt dobbleri

I strafflagen var straffskalan för den som anordnade eller tillät äventyrligt spel (11 kap. 12 § SL) fängelse eller böter och för den som deltog i sådant spel böter. Bestämmelsen om grovt dobbleri infördes år 1972.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

dobbleri	böter eller fängelse i högst två år
dobbleri (endast deltagande)	böter
grovt dobbleri	fängelse, lägst sex månader och högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

dobbleri	böter eller fängelse i högst tre månader
dobbleri (endast deltagande)	böter
grovt dobbleri	fängelse i högst två år

Dobbleri kan begås på tre olika sätt.

För dobbleri döms för det första den som anordnar äventyrligt spel om pengar eller penningvärde. Spelet måste anordnas för allmänheten. Om spel anordnas för ett mindre slutet sällskap är det alltså inte brottsligt.

För det andra skall för dobbleri dömas den som tillåter äventyrligt spel i

lokal som han upplåter åt allmänheten. Detta kan ske t. ex. genom att restaurangägare tillåter spel i sin restaurang.

Slutligen utgör det dobbleri om man deltar i äventyrligt spel om pengar eller penningvärde. Spelet skall vara anordnat för allmänheten eller äga rum i lokal som allmänheten har tillträde till.

Grovt dobbleri kan begås endast genom att anordna eller tillåta dobbleri. Vid bedömande av om ett dobbleribrott är grovt skall särskilt beaktas om verksamheten bedrivits yrkesmässigt, om verksamheten omfattat avsevärda belopp och om den annars varit av särskilt farlig art.

Frågan om vad som är att hänföra till "äventyrligt spel" berördes i prop. 1972:96 s. 4 f. Där uttalades:

Till en början förutsätts att ett spel äger rum. Detta innebär att minst två personer måste deltaga och att någon av dem kan erhålla större vinst än övriga deltagare. Vidare gäller att utgången av verksamheten skall vara bestämd av regler som tillåter deltagare att fortgående påverka sina vinstmöjligheter genom något slags kalkyl eller annan åtgärd. Den som, i spel där detta kommer i fråga, håller bank anses som deltagare.

Med begreppet äventyrligt avses huvudsakligen att utgången av spelet beror på slumpen. Detta utesluter inte att även spel som inrymmer möjlighet för deltagarna att genom sin skicklighet påverka utgången trots detta räknas som äventyrliga. Som exempel på sådana spel kan nämnas kortspelet poker, där den individuella spelskickligheten kan ha stor betydelse men där också den av slumpen beroende kortfördelningen betyder mycket för utgången. I rättspraxis har poker därför också bedömts som äventyrligt spel.

Bland övriga spel vilka räknas som äventyrliga kan nämnas roulett, kortspelen baccarat och "tjugoett" samt olika former av tärningsspel. Ett spel som ofta nämns i samband med spelhåleverksamheten är "Black-jack". Detta spel påminner om tjugoett och är också att anse som äventyrligt i den meningen som avses i 16 kap. 14 § BrB.

För att en spelform skall bedömas som äventyrlig behöver insatser och vinster i och för sig inte uppgå till några större belopp. Däremot kan bedömningen av äventyrligheten hos spelet påverkas av att spelets regler är så konstruerade att de lockar till större eller till flera insatser under spelets gång.

Spelets namn eller beteckning har ingen självständig betydelse i förevarande sammanhang. Det betydelsefulla är i vilka former det bedrivs. Ett spel som i sin vanliga form anses som äventyrligt kan sålunda genom särskilt uppställda begränsningar i fråga om insats- och vinstmöjligheter få en sådan karaktär att det inte längre kan bedömas som äventyrligt.

Ursprungligen var i BrB straffet för den som anordnade äventyrligt spel böter eller fängelse i högst sex månader. År 1972 höjdes maximistraffet genom att den särskilda bestämmelsen om grovt dobbleri infördes. Straffskalan för detta brott blev fängelse i högst två år. År 1982 skärptes straffet för dobbleribrottet på nytt och de nuvarande straffskalorna infördes. (För en utförlig redovisning av de argument som anfördes i dessa lagstiftningsärenden hänvisas till Ds Ju 1986:2.)

I samband med 1972 års straffskärpning uttalade departementschefen bl. a. följande (prop. 1972:96 s. 11 f).

Som jag förut nämnt har dobbleri betraktats huvudsakligen som ett brott mot goda seder och god ordning. Den allmänna utvecklingen liksom nytillkomna förhållanden på detta område har emellertid delvis ändrat bilden i fråga om vissa grenar av denna

verksamhet. Under senare tid har sålunda organiserat dobbleri börjat bedrivas på affärsmässigt sätt i former och i en omfattning som hitintills varit helt okända här i landet. Ett utmärkande drag hos denna verksamhet är att den i regel försiggår i särskilt iordningsställda lokaler, ofta mycket dyrbart inredda, och ibland kombineras med olaga utskänkning av alkoholhaltiga drycker. Insatser och vinster uppgår som regel till avsevärda belopp. Det finns vidare anledning antaga att det inte sällan föreligger ett mer eller mindre direkt samband mellan ifrågavarande spelhåleverksamhet och annan brottslighet. Jag tänker här på bl. a. att det ingalunda är ovanligt att personer som driver spelhålor har tidigare, ofta svår kriminell belastning och fortfarande synes vara inriktade på att försörja sig på lukrativ brottslig verksamhet. Belägg finns även för att annan brottslighet har förekommit i anslutning till spelverksamhet och att speldeltagare till följd av förluster vid spelbordet har drivits in i brottsliga förehavanden. Till detta kommer alla de svåra skadeverkningar av ekonomisk, social och personlig natur som har sin grund i de förluster och den skuldsättning vissa spelare förr eller senare drar på sig. Det är sålunda känt att spelförluster har varit den direkta orsaken till personliga tragedier för deltagare och deras närstående.

Brottsligheten på detta område har alltså till viss del ändrat karaktär. Det är inte längre fråga om bara ett ordningsproblem utan dobbleriet har efter hand kommit att spela en allt mer framträdande roll som ett betydande socialt faromoment och som en inkörsport till annan brottslighet av allvarlig natur.

Denna utveckling ger anledning till oro. Det synes uppenbart att något måste göras för att söka komma till rätta med den nya form av yrkesmässigt organiserad dobbleriverksamhet som det i detta sammanhang är fråga om.

Generellt sett utgör en straffskärpning sällan den effektivaste eller lämpligaste lösningen på ett kriminalpolitiskt problem. Här är emellertid fråga om en brottslig verksamhet som knappast torde ha förutsetts vid utformningen av gällande straffbestämmelser. Det framstår vidare som uppenbart att denna utveckling har lett till att den nuvarande straffskalan för dobbleri inte längre står i rimlig proportion till vare sig de allmänna skadeverkningar som kan bli följden av ifrågavarande verksamhet eller till de vinster som utgör drivfjädern till överträdelser av bestämmelserna. Påpekas bör i detta sammanhang att maximistraffet för de typiskt sett lindrigare överträdelserna av lotteriförordningen är fängelse ett år. Det är mot denna bakgrund som jag i likhet med remissinstanserna kan ansluta mig till förslaget om en straffskärpning för de grova formerna av dobbleri.

Jag finner emellertid angeläget understryka att förslaget över huvud taget inte berör deltagande i äventyrligt spel. Förslaget syftar inte heller till en generell skärpning av straffet för de övriga former av dobbleri som den nuvarande lagstiftningen vid sin tillkomst närmast avsåg. Dessa former berörs alltså inte utan bör även i fortsättningen i allt väsentligt bedömas som ordningsförseelser.

Som en följd av översynen av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten överlämnade BRÅ år 1979 en promemoria (BRÅ-promemoria 1979:4) rörande dobbleri. I promemorian föreslogs bl. a. en ändring av definitionen av äventyrligt spel och en höjning av straffskalorna till, för normalgraden av dobbleri, böter eller fängelse i högst två år för den som anordnar eller tillåter äventyrligt spel och för grovt dobbleri fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

I BRÅ-promemorian citeras departementschefens ovan intagna uttalande rörande den organiserade dobbleriverksamheten. Härefter uttalas följande (s. 50).

Arbetsgruppen delar denna grundsyn på dobbleriet och menar att förhållandena nu ger anledning till oro. Av den redovisning för den illegala spelverksamheten som ges

i avsnitt 2 och i bilagan till denna promemoria framgår att den lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1972 inte förmått vända utvecklingen utan att det organiserade illegala spelet har oförändrad eller ökad omfattning. En källa till särskild oro i sammanhanget är att det nyligen beslutade förbudet mot enarmade banditer kan befaras leda till att en illegal verksamhet med sådana automater etableras i vårt land. Det finns därför anledning att på nytt ta upp BrB:s bestämmelser om dobbleri till granskning.

Den i BRÅ-promemorian omnämnda bilagan utgjordes av en delutredning från år 1978 med titeln Illegal klubbverksamhet – en kartläggning av spel- och spritklubbar i Stockholm. Den var utförd inom ramen för Stockholms kommuns utredning om den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

I propositionen (prop. 1981/82:170 s. 114) uttalade departementschefen bl. a. följande.

Slutligen finner jag det, genom vad arbetsgruppen och remissinstanserna har anfört, klarlagt att dobbleriverksamheten i allvarliga fall medför så stora sociala skadeverkningar och övriga olägenheter att de nuvarande straffskalorna framstår som alltför begränsade. Jag godtar arbetsgruppens förslag till straffskärpningar och förordar sålunda att straffmaximum för dobbleri enligt 16 kap. 14 § första stycket höjs till fängelse i två år och att straffet för grovt dobbleri enligt 14 a § samma kapitel höjs till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Dessa straffskärpningar tar som nämnts sikte på den allvarligare brottsligheten på området och bör inte tas till intäkt för någon allmän höjning av straffnivån för mera bagatellartad brottslighet.

Enligt vår uppfattning finns goda skäl att se allvarligt på de svåraste fallen av dobbleri. Vi är emellertid av den uppfattningen att vissa av de argument som använts vid de båda ovan nämnda straffskärpningstillfällena är av den arten att de inte kan användas för att motivera ett högre straffvärde. Så t. ex. bör inte det förhållandet att det, som departmentschefen anger i uttalandet från år 1972, "ingalunda är ovanligt att personer som driver spelhålor har tidigare ofta svår kriminell belastning och fortfarande synes vara inriktade på att försörja sig på lukrativ brottslig verksamhet" kunna tjäna som argument för strängt straff för dobbleribrottet. Inte heller bör det i BRÅ-promemorian anföras förhållandet att "den lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1972 inte förmått vända utvecklingen utan att det organiserade illegala spelet har oförändrad eller ökad omfattning" i sig motivera strängare straffskalor. Vi vill här hänvisa till vad vi uttalat i avsnitt 11.3.

Trots att vi anser att det finns goda skäl att se allvarligt på de svåraste fallen av dobbleri ifrågasätter vi om den skärpning av straffet för dobbleri som genomfördes år 1982 var motiverad. Så är t. ex. underlaget i BRÅ-promemorian knappast av det slaget att en straffskärpning framstår som nödvändig. Att i praktiken bedöma dobbleri lika strängt som stöld och övriga centrala förmögenhetsbrott (minimistraffet för grovt brott är samma) anser vi inte vara riktigt. Dobbleri har – även om brottet på intet sätt bör bagatelliseras – ett lägre straffvärde än dessa brott. Vi föreslår mot bakgrund av det sagda att straffminimum för grovt dobbleri sänks till allmänna fängelseminimum. Och när det gäller maximistraffet för grovt brott föreslår vi en sänkning till fängelse i två år, dvs. mer än vad som krävs för att inte övergången till tvåtredjedelsfrigivning skall föranleda längre anstaltstider.

Maximistraffet för normalgraden av dobbleri föreslår vi sänkt till fängelse i tre månader för att inte överlappningen skall bli för stor.

16 § Falskt larm och missbruk av larmanordning

Brotten falskt larm och missbruk av larmanordning tillkom år 1977. För falskt brandlarm stadgades dessförinnan i 24 § andra stycket brandlagen (1974:80) böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

falskt larm	böter eller fängelse i högst två år
missbruk av larmanordning	böter

Vi föreslår följande straffskalor.

falskt larm	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt falskt larm	fängelse i högst tre år
missbruk av larmanordning	böter

Falskt larm består i att föranleda onödig säkerhetsåtgärd genom att lämna oriktig uppgift att det föreligger fara för en eller flera människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Ett typexempel är falskt bombhot, dvs. en uppgift om att en bomb kommer att explodera på en viss plats. Men även ett meddelande t. ex. om att vatten har förgiftats innefattar falskt larm.

Som säkerhetsåtgärd enligt lagrummet betraktas en åtgärd som inte är av obetydlig omfattning och som avser att direkt avvärja faran. Exempel är utryckning av polis, brandkår, ambulans, fjällräddningen eller sjöräddningen, avspärrning av ett bombhotat område, utrymning av ett varuhus och åtgärder av hälsovårdsnämnd för att förhindra att förgiftade livsmedel konsumeras av allmänheten.

En säkerhetsåtgärd är onödig om den är obefogad därför att uppgiften är osann.

Missbruk av larmanordning består i att genom missbruk av larm, nödsignal eller annan liknande anordning föranleda onödig utryckning av polis, brandkår, ambulans, militär, sjöräddning eller annat organ för allmän bevakningstjänst.

Som nämnts ovan infördes brotten falskt larm och missbruk av larmanordning i BrB år 1977. I propositionen (prop. 1976/77:121) uttalade departementschefen bl. a. följande (s. 13 f).

Enligt promemorieförslaget (Ds Ju 1976:15, vår anm.) omfattar straffskalan böter eller fängelse i högst ett år. RÅ, Göta hovrätt och Föreningen Sveriges åklagare har anfört att brottet med hänsyn till de vitala samhällsfunktioner som därigenom kan äventyras inte bör behandlas som lindrigare än brotten olaga hot och oredligt förfarande, vars maximistraff är fängelse två år. Jag ansluter mig till denna uppfattning. Straffskalan för den nya bestämmelsen om falskt larm bör sålunda omfatta böter eller fängelse i högst två år.

I normala fall är *falskt larm* ett rent bötesbrott. Det är emellertid uppenbart att ett falskt larm i vissa speciella situationer kan föra med sig betydande skadeverkningar, både för samhället och för enskilda personer. Så kan t. ex. ett falskt larm angående att en svår olycka skett på ett kärnkraftverk med ett åtföljande stort utsläpp av radioaktiva ämnen förorsaka att stora landområden får utrymmas. Vad ett sådant falskt larm kan föra med sig t. ex. i form av personliga umbäranden och kostnader är lätt att förstå. Men även andra typer av falska larm kan förorsaka svåra skador. Detta gäller särskilt om det falska larmet riktar sig mot större folkmassor t. ex. i stora varuhus eller på idrottsanläggningar. Om en sådan större anläggning snabbt behöver utrymmas på grund av ett falskt larm, t.ex. om att en bomb snart kommer att brisera eller att giftig gas strömmar ut, kan panik lätt uppstå med åtföljande svåra skadeverkningar. Mot bakgrund av det nu sagda delar vi departementschefens ovan redovisade uppfattning att falskt larm, med hänsyn till de vitala samhällsfunktioner som kan äventyras vid brottet, inte bör behandlas lindrigare än olaga hot (4 kap. 5 §).

Vi föreslår att för grova fall av olaga hot skall gälla en särskild straffskala med fängelse i högst tre år. För normalgraden av brottet, som i princip är ett bötesbrott, föreslår vi att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader. Vi föreslår att samma straffskalor får gälla vid falskt larm. Vårt förslag innebär således att en ny grov form av brottet införs. Falskt larm skall enligt vår uppfattning även i fortsättningen i de allra flesta fall föranleda böter. Under grovt brott skall falla sådana falska larm som i enlighet med det ovan sagda kan föra med sig betydande skadeverkningar i form av personliga umbäranden och kostnader.

Missbruk av larmanordning måste, enligt vår uppfattning, betraktas som en ordningsförseelse och bör inte kunna föranleda annan påföljd än böter.

17 § Förargelseväckande beteende

I strafflagen var straffskalan för förargelseväckande beteende (11 kap. 11 § SL) böter, högst femhundra kr.

Enligt BrB är straffskalan böter, högst ettusen kr.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Förargelseväckande beteende består i att föra oljud på allmän plats eller på annat sätt offentligen bete sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten.

Förargelseväckande beteende är det enda brott i BrB för vilket stadgas penningböter. Skäl saknas att ändra straffskalan.

14.4.2 20 kap. Om brott mot allmän verksamhet m. m.

Brotten mot allmän verksamhet m. m. är våld eller hot mot tjänsteman (20 kap. 1 §), förgripelse mot tjänsteman (20 kap. 2 §), våldsamt motstånd (20 kap. 3 §), bestickning (20 kap. 5 §), otillbörligt verkande vid röstning (20 kap. 6 § första och andra stycket), tagande av otillbörlig belöning vid röstning (20 kap. 6 § tredje stycket), brott mot rösthemlighet (20 kap. 7 §), över-

grepp i rättssak (20 kap. 8 §), skyddande av brottsling (20 kap. 9 §), främjande av flykt (20 kap. 10 §), överträdelse av myndighets bud (20 kap. 11 § första stycket), hindrande av förrättning (20 kap. 11 § andra stycket), föregivande av allmän ställning (20 kap. 12 § första stycket) och föregivande av ställning såsom advokat (20 kap. 12 § tredje stycket).

1-3 §§ Våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd

I strafflagen var straffskalan för våld eller hot mot tjänsteman (10 kap. 1 § SL) straffarbete i högst fyra år eller fängelse eller, om brottet var ringa, böter. För förgripelse mot tjänsteman (10 kap. 2 § SL) var straffskalan fängelse eller böter eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst fyra år eller fängelse. För våldsamt motstånd (10 kap. 4 § SL) gällde fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

våld eller hot mot tjänsteman	fängelse i högst fyra år
ringa våld eller hot mot tjänsteman	böter eller fängelse i högst sex månader
förgripelse mot tjänsteman	böter eller fängelse i högst sex månader
grov förgripelse mot tjänsteman	fängelse i högst fyra år
våldsamt motstånd	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

våld eller hot mot tjänsteman	fängelse i högst två år
ringa våld eller hot mot tjänsteman	böter eller fängelse i högst tre månader
förgripelse mot tjänsteman	böter eller fängelse i högst tre månader
grov förgripelse mot tjänsteman	fängelse i högst två år
våldsamt motstånd	böter eller fängelse i högst tre månader

Våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd riktar sig mot myndighetsutövning. Det rör sig i huvudsak om gärningar som utgör brott mot 3 eller 4 kap. men som föranleder strängare straff därför att angreppet riktar sig mot någon i hans egenskap av myndighetsutövare.

Med myndighetsutövning avses beslut eller faktiska åtgärder som ytterst grundas på samhällets maktbefogenheter. De kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler. Myndighet utövas av t. ex. domare, åklagare, polismän, tulltjänstemän, ordningsvakter, vissa befattningshavare i departement och ämbetsverk samt ledamöter i beslutande statliga och kommunala församlingar och i vissa styrelser och nämnder.

Enligt 20 kap. 4 § gäller det skydd som tillkommer myndighetsutövare enligt 20 kap. 1–3 §§ även den som enligt särskild föreskrift skall åtnjuta samma skydd och den som är eller har varit kallad att biträda förrättningsman

vid åtgärd som omfattas av sådant skydd. Sistnämnda bestämmelse om straffskydd för biträde skall enligt motiven tolkas snävt.

Vid våld eller hot mot tjänsteman består den brottsliga gärningen i "våld å" den skyddades person eller hot därom.

Våldet vid våld mot tjänsteman beskrivs i lagrummet med uttrycket att någon "med våld förgriper sig å någon". Härmed åsyftas detsamma som i rånbestämmelsen (9 kap. 5 §) med uttrycket "våld å person." Gärningsmannen skall bära våldsam hand på någon som därigenom utsätts för misshandel eller betvingande. Under våld å person ryms alltså mera än vad som faller under misshandelsbestämmelsen i 3 kap. 4 §.

Hot mot tjänsteman kan begås endast genom hot om våld å den skyddades person.

För straffbarhet förutsätts att våldet eller hotet på visst sätt står i samband med myndighetsutövning. Ett typfall är att det sker mot någon direkt i hans myndighetsutövning t. ex. slag mot polisman. Men det kan också ske för att tvinga någon till åtgärd eller hindra honom från åtgärd i hans myndighetsutövning och som hämnd för sådan åtgärd.

Förgripelse mot tjänsteman är subsidiärt till våld eller hot mot tjänsteman. Brottet kan begås på två olika sätt.

I det första fallet består brottet i att otillbörligen göra något, som för den som utövar myndighet medför lidande, skada eller annan olägenhet. Dessutom krävs att gärningen sker antingen för att tvinga eller hindra den som utsätts för brottet i hans myndighetsutövning eller för att hämnas för åtgärd i myndighetsutövning.

I det andra fallet sker brottet på likartat sätt men i stället för att göra något som för den som utövar myndighet medför lidande etc., hotar gärningsmannen att utföra en sådan handling.

Begreppet lidande, skada eller annan olägenhet är omfattande. Bl. a. innefattar det lidande på grund av våld mot anhörig och skadegörelse på den angripnes egendom. Också lidande på grund av åtgärd som nämns i bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § nämligen åtal, angivelse och lämnande av muntligt meddelande innefattas.

För att något begränsa det straffbara området gäller, som framgått ovan, att gärningen skall vara otillbörlig. Vid bedömning av om en åtgärd eller ett hot är otillbörligt eller inte kan viss ledning hämtas från regleringen vid olaga tvång. Några mer detaljerade riktlinjer har inte getts. Klart torde emellertid vara att en i och för sig brottslig gärning i de allra flesta fall är otillbörlig.

Våldsamt motstånd består i att någon med våld försöker hindra någon i hans myndighetsutövning i fall som inte är att bedöma som våld eller hot mot tjänsteman eller förgripelse mot tjänsteman. Det krävs inte att våldet har karaktär av våld å person utan här avses ett lindrigare våld. Rent passivt motstånd är inte våld och kan därmed inte medföra ansvar för våldsamt motstånd. Det krävs inte att myndighetsutövningen har hindrats och än mindre att den har helt förhindrats. Det räcker med att gärningsmannen har sökt hindra den.

Till våldsamt motstånd hänförs att tränga undan en befattningshavare, att rycka något från honom, att stänga in honom och att rycka eller slita i hans kläder. Det vanligaste fallet av våldsamt motstånd är det att någon, som gri-

pits, vid bortförandet spjärnar emot med händer och fötter, klänger sig fast vid olika föremål eller försöker rycka sig loss.

Sedan lång tid har angrepp mot enskild utövare av myndighet getts ett högre straffvärde än motsvarande angrepp på privatperson. Förklaringen härtill är dels att den som utövar myndighet ofta tvingas verka i besvärliga situationer och därför ofta befinner sig i en utsatt position, dels att det är av stor vikt att myndighetsutövning är effektiv och opartisk. Det är uppenbart att en ämbetsutövning som äger rum under hot eller under rädsla för våld löper risk att bli både ineffektiv och partisk. Vi anser att denna ordning med ett förhöjt straffskydd för den som utövar myndighet bör bestå. När det gäller *våld eller hot mot tjänsteman* medför denna inställning att straffskalan för det brottet liksom f. n. skall vara strängare än för normalgraden av misshandel och normalgraden av olaga hot. Dessa brott konsumeras nämligen av våld eller hot mot tjänsteman som inte bedöms som ringa. Likaså konsumerar ringa våld eller hot mot tjänsteman ringa misshandel. Om grov misshandel eller grovt olaga hot förekommit är läget däremot ett annat. I dessa fall får nämligen dömas i brottskonkurrens. För normalgraden av missshandel föreslår vi ett maximistraff på fängelse i ett år. Maximistraffet för normalgraden av olaga hot föreslår vi till fängelse i tre månader. Mot bakgrund härav föreslår vi att maximistraffet för våld eller hot mot tjänsteman skall vara fängelse i två år. Detta innebär liksom f. n. ett dubbelt så högt maximistraff för våld eller hot mot tjänsteman som för normalgraden av misshandel.

När det gäller övriga straffskalegränser för våld eller hot mot tjänsteman föreslår vi att, i motsats till vid misshandel, fängelse skall kunna ådömas för ringa brott och att minimistraffet för normalgraden av brottet fortfarande skall vara allmänna fängelseminimum.

Våra förslag till straffskalor för våld eller hot mot tjänsteman innebär formellt sänkningar. Detta gäller maximistraffen både för normalgraden av brottet och för ringa brott. Dessa sänkningar kan framstå som stridande emot vad vi flera gånger tidigare uttalat, nämligen att vi anser att våldsbrotten bör uppvärderas i straffvärdehänseende. Härom är följande att säga. Sänkningen av maximistraffet för ringa brott är föranledd endast av vår strävan att minska överlappningen mellan straffskalorna för de olika graderna av gradindelade brott och har ingen betydelse praktiskt sett. Och sänkningen av maximistraffet för normalgraden av brottet från fängelse i fyra år till två års fängelse skall ses mot bakgrund av våra föreslagna straffskalor för misshandelsbrottet. Med fängelse i två år som straffmaximum får våld eller hot mot tjänsteman dubbelt så högt maximistraff som normalgraden av misshandel enligt 3 kap. 4 §. Och om våldet eller hotet blir så allvarligt att det fyller kraven för grov misshandel eller grovt olaga hot skall dömas även för dessa brott. Härvid blir de totala maximistraffen betydande; för grov misshandel föreslår vi ju fängelse i tio år som maximistraff. För en gärning som innebär våld mot tjänsteman men där våldet inte är svårare än att det, betraktat för sig, skulle föranleda ansvar för normalgraden av misshandel och således i praktiken ett fängelsestraff på högst sex eller åtta månader anser vi att ett maximistraff på fängelse i två år är fullt tillräckligt.

Det finns i detta sammanhang, bl. a. mot bakgrund av vad justitieutskottet uttalat i ett betänkande från år 1984 (JuU 1984/85:4), anledning att

komma in på frågan hur den strängare synen i lagstiftningen på våld mot tjänsteman har utfallit i praktiken. Enligt en av Grönvall utförd undersökning (Straffmätning, slutrapport, DsJu 1980:9) torde situationen f. n. vara den att medan påföljdsvalet för våld eller hot mot tjänsteman är något strängare än för misshandel är förhållandet det omvända när det gäller straffmätningen. Några säkra slutsatser i denna fråga kan emellertid inte dras på grund av det material, främst Grönvalls undersökning, som föreligger. Detta beror på att dels omfattar misshandelsbrottet och våld mot tjänsteman delvis olika sorters våld, dels finns det alltid osäkerhetsfaktorer i den typ av undersökningar Grönvall utfört. Vi har dock svårt att frigöra oss från intrycket att domstolarna i jämförelse med misshandel ser alltför milt på våld mot tjänsteman. Med anledning härav vill vi uttala att den skillnad i straffvärde mellan brotten som straffskalorna utvisar även skall ge utslag i en skillnad i påföljdsbestämningen. För två lika fall av våld där i ena fallet våldet riktat sig mot en enskild och i andra fallet mot en myndighetsutövare, och sålunda faller under bestämmelsen om våld mot tjänsteman, bör det högre straffvärdet i det senare fallet föranleda både ett strängare påföljdsval och, i de fall påföljden blir böter eller fängelse, ett strängare straff.

Straffskalan för *förgripelse mot tjänsteman* bör, liksom f. n., när det gäller yttergränserna vara samma som för våld eller hot mot tjänsteman. Detta innebär en sänkning av maximistraffet till fängelse i två år.

Straffskalan för *våldsamt motstånd* är f. n. samma som den för ofredande enligt 4 kap. 7 §. Enligt vår uppfattning är brotten likvärdiga. För ofredande föreslår vi att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader. Vi föreslår därför att maximistraffet för våldsamt motstånd skall sänkas till fängelse i tre månader.

5 § Bestickning

Bestickning behandlas i samband med mutbrott, 23 kap. 2 §, se avsnitt 14.4.5.

6–7 §§ Otillbörligt verkande vid röstning, tagande av otillbörlig belöning vid röstning och brott mot rösthemlighet

I strafflagen var straffskalan för otillbörligt verkande vid röstning (10 kap. 7 § första stycket SL) fängelse eller böter eller, om brottet var grovt, fängelse eller straffarbete i högst två år. För tagande av otillbörlig belöning vid röstning (10 kap. 7 § andra stycket SL) var straffskalan böter eller fängelse medan för brott mot rösthemlighet (19 kap. 8 § SL) stadgades enbart böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

otillbörligt verkande vid röstning	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt otillbörligt verkande vid röstning	fängelse i högst fyra år
tagande av otillbörlig belöning vid röstning	böter eller fängelse i högst sex månader
brott mot rösthemlighet	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

otillbörligt verkande vid röstning	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt otillbörligt verkande vid röstning	fängelse i högst fyra år
tagande av otillbörlig belöning vid röstning	böter
brott mot rösthemlighet	böter eller fängelse i högst sex månader

Straffskyddet vid röstningsbrott avser såväl val till allmän befattning som varje annan utövning av rösträtt i allmänt ärende. Förutom val till allmän befattning, t. ex. riksdagsledamot eller ledamot av kommunal församling, skyddas bl. a. allmän folkomröstning, omröstning eller val i beslutande statlig eller kommunal församling, biskopsval och val av universitetsrektor. Omröstning till dom eller beslut i domstol, jury eller kollegialt ämbetsverk innebär inte utövande av sådan rösträtt som faller under bestämmelserna om röstningsbrott.

Otillbörligt verkande vid röstning består i att vid utövning av rösträtt i allmänt ärende söka otillbörligen inverka på omröstningen. Detta kan ske genom att söka hindra omröstningen eller förvanska dess utgång. Exempel på brottet är att ta bort utlagda valsedlar, att lägga till eller ändra valsedlar och att genom märkning göra valsedlar ogiltiga. Andra exempel är att vilseleda omröstningsförrättare genom att rösta flera gånger och att såsom valförrättare under rösträkningen lägga till valsedlar eller uppsåtligen summera på felakigt sätt.

Otillbörligt verkande vid röstning kan begås även genom otillbörlig påverkan på någon som är röstberättigad. Gränsen för vad som är brottsligt kan här vara svår att dra. Det faller t. ex. inte under straffbestämmelsen att endast söka förmå någon att utöva sin rösträtt eller att propagera för en viss utgång i valet. Och att uppmana någon att rösta på ett visst sätt är sannolikt otillbörligt endast i ockerliknande situationer.

Vid bedömande av om otillbörligt verkande vid röstning är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas om brottet förövats med våld eller hot om våld eller innefattat missbruk av tjänsteställning. Grovt otillbörligt verkande vid röstning kan ses som ett specialfall av olaga tvång.

Brottet tagande av otillbörlig belöning vid röstning är subsidiärt till mutbrott i 23 kap. 2 §. Det består i att motta, låta åt sig utlova eller begära otillbörlig belöning för att i allmänt ärende rösta på visst sätt eller låta bli att rösta.

Brott mot rösthemlighet består enligt lagtexten i att obehörigen skaffa sig kännedom om vad som angående utövning av rösträtt i allmänt ärende skall hållas hemligt. Stadgandet tar främst sikte på utforskande av hur någon röstat vid utövning av allmän rösträtt.

I Sverige utgår enligt 1 kap. 1 § regeringsformen all offentlig makt från folket. I samma lagrum stadgas att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Det är uppenbart att en fri

utövning av den allmänna rösträtten är av grundläggande betydelse i vårt demokratiska samhälle. I själva verket kan ett angrepp på utövningen av rösträtten ses som ett angrepp på den process genom vilken statsmakten skapas. Ett sådant angrepp skulle härigenom kunna jämföras med högmålsbrott.

Brottsliga gärningar med anknytning till rösträtten kan emellertid endast i undantagsfall tänkas vara av så allvarligt slag som nu nämnts. Normalt är de av betydligt mindre allvarlig art. Det är dessa något mindre allvarliga gärningar som samlats under brottsbeteckningarna otillbörligt verkande vid röstning, tagande av otillbörlig belöning vid röstning och brott mot rösthemlighet.

Enligt vår uppfattning bör nu aktuella brott – även om de i straffvärdehänseende inte direkt kan jämföras med högmålsbrott – ges ett förhållandevis högt straffvärde. *Otillbörligt verkande vid röstning* är det allvarligaste av brotten. Vi anser att det nuvarande maximistraffet för brottet, fängelse i fyra år, bör behållas. Detta innebär en inte obetydlig höjning av brottets straffvärde. För att inte överlappningen skall bli för stor bör maximistraffet för normalgraden av brottet sänkes till fängelse i tre månader.

Som nämnts ovan är *tagande av otillbörlig belöning vid röstning* subsidiärt till mutbrott. Mera straffvärda förfaranden som i och för sig utgör tagande av otillbörlig belöning vid röstning faller således under den stränga straffskalan i 23 kap. 2 §. Vi kan inte se att bestämmelsen om tagande av otillbörlig belöning vid röstning blir tillämplig i något fall som avser beslutsfattande i andras angelägenheter eller annars bör bedömas som allvarligt. Mot bakgrund härav och då vi föreslår att möjlighet införs att utdöma än mer kännbara bötesstraff än f. n. föreslår vi att i straffskalan för tagande av otillbörlig belöning vid röstning skall ingå endast böter.

Vi föreslår att straffskalan för *brott mot rösthemlighet* skall vara oförändrad. Detta innebär en uppvärdering av brottet. Enligt vår uppfattning har fall av systematiska undersökningar av hur människor har röstat ett inte obetydligt straffvärde.

8 § Övergrepp i rättssak

I strafflagen var straffskalan för övergrepp i rättssak (10 kap. 9 § SL) straffarbete i högst två år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

övergrepp i rättssak	böter eller fängelse i högst två år
grovt övergrepp i rättssak	fängelse i högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

övergrepp i rättssak	fängelse i högst två år
ringa övergrepp i rättssak	böter eller fängelse i högst tre månader

Genom stadgandet om övergrepp i rättssak ges vissa personer skydd mot de gärningar som avses i bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman. De som skyddas är personer som hos dom-

stol eller annan myndighet gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller på annat sätt avgivit utsaga. Gärningen skall utgöra hämnd för att personen gjort anmälan etc. eller ske i syfte att hindra sådan åtgärd.

När det gäller brottskonkurrens tillämpas samma principer som vid våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman.

Avsikten med stadgandet om övergrepp i rättssak är att ge ett särskilt skydd för intresset att utförande av talan eller avgivande av utsaga vid domstol inte påverkas på ett otillbörligt sätt. Rättssystemet bygger bl. a. på vittnesplikt. Denna är av stor betydelse för att rättskipningen skall fungera tillfredsställande. Dessutom medför brottet inte sällan svåra påfrestningar för de enskilda personer som blir utsatta. Det finns därför enligt vår uppfattning goda skäl att från samhällelig synpunkt tillmäta den nu aktuella typen av övergrepp ett högt straffvärde.

Enligt vår uppfattning måste straffskalan för övergrepp i rättssak vara strängare än för normalgraden av misshandel och normalgraden av olaga hot. För normalgraden av misshandel föreslår vi ett maximistraff på fängelse i ett år. Maximistraffet för normalgraden av olaga hot föreslår vi till fängelse i tre månader. Mot bakgrund härav föreslår vi att maximistraffet för övergrepp i rättssak skall vara fängelse i två år. Detta innebär liksom f. n. ett dubbelt så högt maximistraff för övergrepp i rättssak som för normalgraden av misshandel.

Liksom fallet är vid våld eller hot mot tjänsteman bör den strängare straffskalan avses för normalgraden av brottet. Först om brottet kan bedömas som ringa bör tillgång i straffskalan finnas till ett bötesstraff. Vi föreslår därför att det särskilda grova brottet tas bort och att i stället en särskild straffskala för ringa brott införs. Detta innebär en skärpning i förhållande till den nuvarande regleringen. Straffskalan för ringa övergrepp i rättssak föreslår vi till samma som för ringa våld eller hot mot tjänsteman, nämligen böter eller fängelse i högst tre månader. När det gäller vilka fall som skall hänföras till ringa brott är naturligtvis den aktuella rättssakens vikt av betydelse. När det sedan gäller våldet eller hotet kan en jämförelse göras med ringa våld eller hot mot tjänsteman. Detta innebär att om våldet eller hotet kan bedömas som ringa kan – om inte rättssakens vikt hindrar det – straffskalan för ringa brott tillämpas.

Vårt förslag innebär rent formellt en sänkning av straffskalorna för övergrepp i rättssak och synes därför inte stämma med vad vi ovan uttalat som vår syn på brottet. Härom kan följande sägas. Fall av övergrepp i rättssak som är så allvarliga att ett högre maximistraff än fängelse i två år erfordras på grund av det aktuella brottets straffvärde torde undantagslöst innefatta om inte grov misshandel (3 kap. 5 §) så i varje fall grovt olaga tvång (4 kap. 4 §) eller grovt olaga hot (4 kap. 5 §). Och om så är fallet skall dömas för brotten i brottskonkurrens. Det totala maximistraffet blir då betydande. Dessutom innebär vårt förslag, i motsats till f. n., att böter för övergrepp i rättssak får utdömas endast då brottet är sådant att det kan anses som ringa.

9–10 §§ Skyddande av brottsling och främjande av flykt

I strafflagen var straffskalan för skyddande av brottsling (10 kap. 10 § SL) högst straffarbete i två år. Om gärningsmannen inte insåg men hade skälig anledning antaga att den andre var brottslig, var straffet böter. För främjande av flykt (10 kap. 11 § SL) var straffskalan fängelse eller straffarbete i högst fyra år eller, vid ringa brott, böter eller fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

(uppsåtligt) skyddande av brottsling	böter eller fängelse i högst två år
(vårdslöst) skyddande av brottsling	böter
främjande av flykt	böter eller fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

(uppsåtligt) skyddande av brottsling	böter eller fängelse i högst två år
(vårdslöst) skyddande av brottsling	böter
främjande av flykt	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt främjande av flykt	fängelse i högst tre år

Skyddande av brottsling – ovan benämnt (uppsåtligt) skyddande av brottsling – består i att motverka att någons brott uppdagas eller beivras dvs. att brottet eller brottslingen blir upptäckt, föremål för utredning, lagföring, dom eller verkställighet av påföljd. Det förutsätts alltså att ett brott rent faktiskt har förövats. För att stadgandet inte skall få för vidsträckt tillämpningsområde gäller att motverkandet kan ske endast på visst sätt, nämligen genom att dölja brottslingen, hjälpa honom att komma undan, undanröja bevis om brottet eller genom att handla på annat dylikt sätt. Skyddande av brottsling kan alltså ske antingen genom att dölja brottslingen eller genom att dölja brottet.

Brottslingen kan döljas genom att han göms eller får hjälp att undkomma t. ex. genom att han får låna en bil. Andra sätt att dölja en brottsling är att, för att han skall undkomma, själv ange sig för brottet eller aktivt leda polisen på villospår.

Döljande av brottet kan ske genom undanröjande av bevis och vad som kan jämställas härmed såsom att producera falska bevis och att aktivt hjälpa brottslingen att dölja att brott förövats. Exempel är att utplåna fotspår eller fingeravtryck, göra nya spår, flytta på en död person och att städa ett rum där ett våldsbrott har begåtts.

Skyddande av brottsling begås även av den som inte har kännedom om att ett brott förövats om han hade skälig anledning att anta att så var fallet. För dessa fall, som vi ovan benämnt (vårdslöst) skyddande av brottsling, gäller en särskild straffskala med enbart böter.

Ansvarsfrihet gäller för vissa brottslingen närstående personer, nämligen make, trolovad, syskon, släkting i rätt upp- eller nedstigande led, den som är i första svågerlag lika nära förenad med den brottslige samt fosterföräldrar och fosterbarn. Med uttrycket "första svågerlag lika nära förenad" avses den som är eller varit gift med syskon eller släkting i rätt upp- eller nedstigande led.

Skyddande av brottsling är subsidiärt till främjande av flykt men också till

häleri och häleriförseelse (10 kap. 7 och 8 §§) och brott enligt 17 och 18 kap.

Främjande av flykt består i att på visst sätt hjälpa någon som med laga rätt är berövad friheten t. ex. såsom intagen på kriminalvårdsanstalt, häktad, anhållen eller gripen enligt RB eller omhändertagen enligt lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande, lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer, utlänningslagen (1980:376) och lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

Det spelar ingen roll om frihetsberövandet är i sak befogat eller ej. Det är alltså inte straffritt att hjälpa den som är oskyldigt dömd till fängelse och intagen i kriminalvårdsanstalt.

Den brottsliga gärningen består i att hjälpa den intagne, häktade etc. att komma lös eller att, efter det han avvikit, främja hans flykt genom att dölja honom eller genom att vidta annan sådan åtgärd.

Det kan här påpekas att själva rymningen inte är brottslig. Enligt 47 § KvaL kan rymning dock föranleda disciplinär åtgärd.

Ansvar för främjande av flykt skall inte ådömas om gärningen är att anse som ringa med hänsyn till frihetsberövandets art och syfte, gärningsmannens tillvägagångssätt och hans förhållande till den vars flykt han främjat. Denna undantagsregel skall enligt motiven i princip vara förbehållen gärningar, som avser den som är berövad friheten på det sociala vårdområdet.

De nu aktuella brotten riktar sig främst mot samhällets brottsutredande verksamhet och dess verkställande av påföljd för brott men, såvitt avser främjande av flykt, även mot övriga tvångsmässiga omhändertaganden som sker med laga rätt. Det är naturligtvis för samhället i dess helhet och särskilt för rättsväsendet i vid mening av vikt att denna verksamhet får försiggå ostörd. För de angrepp härpå som de aktuella brotten innefattar finns det skäl att stadga relativt stränga straff. Enligt vår uppfattning gäller detta särskilt *främjande av flykt*. Fall av väl planlagda och utförda fritagningar av personer som dömts för allvarlig organiserad brottslighet, t. ex. grova narkotikabrott, eller terrorhandlingar bör tillmätas ett högt straffvärde. Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att maximistraffet för främjande av flykt höjs till fängelse i tre år. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en kraftig höjning. För de lindrigaste fallen av främjande av flykt bör liksom f. n. i straffskalan tillgång finnas till böter. För att inte straffskalan skall bli alltför vid föreslår vi att ett grovt brott med straffskalan fängelse i högst tre år införs. Straffskalan för normalgraden kan då sättas till böter eller fängelse i högst tre månader. Under grovt brott avser vi att allvarligare fritagningar från kriminalvårdsanstalter och därmed jämförliga gärningar skall falla. Det gäller här särskilt gärningar som varit väl planlagda och organiserade och där mera sofistikerade hjälpmedel använts. Vi tänker på fall där bevakningsanordningar satts ur funktion t. ex. på elektronisk väg och fall där t. ex. helikoptrar eller specialkonstruerade fordon använts. Av betydelse är naturligtvis även om gärningsmannen varit beväpnad och vilken typ av vapen det varit fråga om eller om sprängämne använts. Visst avseende bör även tillmätas grunden för frihetsberövandet och från vilken typ av anstalt flykten skett. Att hjälpa den som dömts till ett långt fängelsestraff för allvarliga våldsbrott att fly från en sluten riksanstalt bör i stort sett undantagslöst bedömas som ett grovt brott. Häremot kan ställas det fallet att flykthjälpen

avsett någon som dömts till ett mycket kort straff och intagits på en öppen lokalanstalt. Här bör dömas för normalgraden av brottet och påföljden bestämmas till böter.

Skyddande av brottsling har enligt vår mening inte lika högt straffvärde som främjande av flykt. Men även av detta brott kan fall förekomma som kräver ett strängt straff. Vi tänker på fall med organiserade flyktkedjor, fall där falska handlingar, t. ex. falska pass, kommit till användning och fall där brottet skett mot betalning. Enligt vår uppfattning bör det nuvarande maximistraffet, fängelse i två år, behållas trots övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

11 § Överträdelse av myndighets bud och hindrande av förrättning

I strafflagen var straffskalan för överträdelse av myndighets bud (10 kap. 12 § första stycket SL) böter eller fängelse. För hindrande av förrättning var straffet enbart böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

överträdelse av myndighets bud	böter eller fängelse i högst ett år
hindrande av förrättning	böter

Vi föreslår följande straffskalor.

överträdelse av myndighets bud	böter eller fängelse i högst sex månader
hindrande av förrättning	böter

Brottet överträdelse av myndighets bud innefattar fyra olika typer av gärningar. Gemensamt för dessa är att de avser förfaranden varigenom allmän verksamhet hindras på annat sätt än genom personliga angrepp på myndighetsutövare och att de sker olovligen.

Den första typen av gärning består i att rubba, skada eller på annat sätt förfoga över egendom, som är föremål för utmätning, kvarstad, betalningssäkring, beslag eller annan liknande åtgärd. Som exempel kan nämnas att avvika till utlandet med flygplan eller fartyg som satts under kvarstad.

Den andra typen består i att skada eller ta bort myndighets anslag. Exempel här är att ta ned mobiliseringskungörelse eller underrättelse eller stämning som anslagits för delgivning med viss person.

Den tredje typen består i att skada eller ta bort myndighets försegling eller eljest olovligen öppna vad myndighet tillslutit. Under sistnämnda punkt faller t. ex. att utan att bryta plombering bereda sig tillgång till av tullmyndighet förseglat utrymme.

Den fjärde typen av brottet slutligen består i att överträda något annat myndighets bud som är att jämställa med de tidigare nämnda. Exempel är förbud enligt 27 kap. 15 § RB om tillträde m. m. för säkerställande av utredning om brott och förbud att betala till borgenären när fordringen har utmätts.

Det saknar betydelse om myndighetsåtgärden är obefogad.

Hindrande av förrättning består i att vägra förrättningsman inträde som denne har rätt att fordra t. ex. genom att låsa en dörr eller vägra att öppna.

I de flesta fall är *överträdelse av myndighets bud* ett bötesbrott. Av statistiken för år 1984 framgår emellertid att i ca tio procent av fallen utdömdes annan påföljd. Och enligt vår uppfattning kan finnas skäl att utdöma strängare straff än böter i fall då fråga är om stora värden, t. ex. vid kvarstad på ett flygplan eller ett större fartyg. Mot bakgrund härav föreslår vi att fängelse även i fortsättningen får ingå i straffskalan för överträdelse av myndighets bud. Maximistraffet kan emellertid sättas lägre.

För *hindrande av förrättning* bör annat än böter inte komma i fråga.

12 § Föregivande av allmän ställning och föregivande av ställning såsom advokat

I strafflagen var straffskalan för föregivande av allmän ställning (10 kap. 14 § första stycket SL) böter eller fängelse. För föregivande av ställning såsom advokat (10 kap. 14 § andra stycket SL) var straffet böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

föregivande av allmän ställning	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt föregivande av allmän ställning	fängelse i högst två år
föregivande av ställning såsom advokat	böter

Vi föreslår följande straffskalor.

föregivande av allmän ställning	böter eller fängelse i högst ett år
grovt föregivande av allmän ställning	straffskalan utgår
föregivande av ställning såsom advokat	böter

Brottet föregivande av allmän ställning kan begås på två olika sätt.

Den ena formen av brottet består i att obehörigen utge sig för att utöva myndighet. Exempel härpå är att en obehörig person i polisuniform dirigerar trafiken. Med myndighet och utövning av myndighet förstås detsamma här som i bestämmelsen i 23 kap. 1 § om myndighetsmissbruk. Skillnaden i tillämpningsområde är att i förevarande paragraf straffbeläggs att utge sig för att utöva myndighet som man inte har medan det som straffbeläggs i 23 kap. 1 § är visst lagstridigt förfarande av den som *äger* utöva myndighet.

Den andra formen av brottet består i att obehörigen bära uniform, märke eller annat tjänstetecken som ger sken av att personen i fråga tillhör försvarsmakten eller annan kår i det allmännas tjänst eller kår vars verksamhet avser allmän samfärdsel eller allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft.

Vid bedömande av huruvida föregivande av allmän ställning utgör grovt brott skall särskilt beaktas om det medfört betydande men för det allmänna eller för någon enskild. Härvid måste naturligtvis myndighetsutövningens art beaktas. Ett i motiven angivet exempel på grovt brott är att en obehörig person bereder sig tillträde till domstols eller annan myndighets lokaler och utfärdar beslut som visserligen inte blir rättsligen giltiga men ändå medför

betydande förfång för det allmänna eller någon enskild. Den andra formen av brottet, dvs. att obehörigen bära uniform etc., kan endast sällan vara att bedöma som grovt.

Brottet föregivande av ställning såsom advokat består i att obehörigen utge sig för att vara advokat dvs. medlem av Sveriges advokatsamfund.

Enligt vår uppfattning kan fall av *föregivande av allmän ställning* som förtjänar inte obetydliga fängelsestraff förekomma. Detta gäller bl. a. det i motiven anförda fallet med utfärdande av beslut i domstols namn. Det nuvarande maximistraffet framstår emellertid som alltför högt. Ett straffmaximum på fängelse i ett år torde räcka för att täcka in även de mest straffvärda förfaranden som ryms under stadgandet. Vi föreslår därför att maximistraffet sänks till fängelse i ett år. Med hänsyn till det ringa omfång straffskalan för brottet härmed får bortfaller behovet av en särskild straffskala för grovt brott.

För *föregivande av ställning såsom advokat* bör annat än böter inte komma i fråga.

14.4.3 21 kap. Om högmålsbrott

Högmålsbrott är uppror (21 kap. 1 §), väpnat hot mot laglig ordning (21 kap. 3 §), olovlig kårverksamhet (21 kap. 4 §), brott mot medborgerlig frihet (21 kap. 5 §) och svikande av försvarsplikt (21 kap. 6 §).

Bland högmålsbrotten finns en bestämmelse (21 kap. 2 §) om förhöjt straff vid förgripelse mot konungen, annan medlem av kungahuset och den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter.

Termen högmålsbrott har gamla anor i svensk rätt. I Magnus Erikssons allmänna landslag behandlades bl. a. uppror och våldsdåd mot konungens person i höghmalabalken. Senare har termen använts vanligen för att beteckna brott som utgör angrepp på statens bestånd eller på statsöverhuvudet.

Högmålsbrotten utgör brott mot rikets *inre* säkerhet. Skyddsobjekten utgörs bl. a. av det demokratiska statsskicket, allmän säkerhet och viktiga medborgerliga friheter. Det är uppenbart att högmålsbrottens straffvärde allmänt sett är mycket högt. Och straffvärdet hos det svåraste högmålsbrottet, uppror (21 kap. 1 §), överträffas enligt vår uppfattning inte av straffvärdet hos något annat brott.

1 § Uppror

I strafflagen var straffskalan för uppror (9 kap. 1 § SL) straffarbete på livstid eller, om faran för uppsåtets förverkligande var ringa, straffarbete från fyra till tio år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

uppror	fängelse i tio år eller på livstid
uppror, ringa fara	fängelse, lägst fyra och högst tio år

Vi föreslår följande straffskalor.

uppror	fängelse på viss tid, lägst åtta år och högst tio år, eller på livstid
uppror, ringa fara	fängelse, lägst tre och högst tio år

Uppror består i att dels ha uppsåt att med våldsamma medel antingen omstörta statsskicket eller framtvinga eller hindra åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domstolen, dels företa en handling som innebär fara för att uppsåtet skall förverkligas. Med termen fara avses verklig fara i det särskilda fallet för att brottsplanen skall realiseras. Var faran endast ringa gäller den mildare straffskalan.

Uppror är subsidiärt till högförräderi (22 kap. 1 §).

Enligt BrB utgör normalgraden av uppror tillsammans med mord (3 kap. 1 §) och högförräderi (22 kap. 1 §) de allvarligaste brotten. De har samma mycket stränga straffskala. Frågan är om detta är en ordning som bör bestå.

Vi har tidigare uttalat att mord otvivelaktigt hör till de brott som har det högsta straffvärdet. Häremot skulle kunna anföras att både uppror och högförräderi i många fall kan tänkas få avsevärt svårare konsekvenser för samhället i dess helhet än ett enstaka mord. Och dessutom kan uppror och högförräderi utan tvekan få synnerligen allvarliga konsekvenser för många enskilda människor. Enligt vår uppfattning skulle det emellertid vara stötande att ha en ordning som innebär att det finns brott som är svårare än mord, dvs. ett uppsåtligt dödande som med hänsyn till omständigheterna inte kan anses som mindre grovt. Vårt förslag innebär därför att straffskalan för normalgraden av uppror (och även för högförräderi) liksom f. n. skall vara samma som för mord. Detta innebär, på grund av övergången till tvåtredjedelfrigivning, endast en sänkning av minimistraffet till fängelse i åtta år.

När det sedan gäller straffskalan för fall där faran för uppsåtets förverkligande är ringa kan diskuteras om maximistraffet liksom f. n. bör överensstämma med minimistraffet för normalgraden, dvs. fängelse i åtta år. Visserligen kan sägas att graden av fara bör kunna ge utslag nedåt längs en glidande skala. Men vi har en allmän inställning som innebär att den subjektiva sidan av brottet bör betonas något mer än f. n. på bekostnad av omständigheter av objektiv art. För upprorsbrottet gäller att skillnaden mellan fall som skall bedömas enligt den normala straffskalan och sådana som avses med den lindrigare skalan främst ligger på den objektiva sidan. Uppsåtets omfattning kan ju i båda fallen vara lika. Mot bakgrund härav föreslår vi att maximistraffet behålls på nuvarande nivå dvs. fängelse i tio år. Minimistraffet föreslår vi emellertid sänkt till fängelse i tre år. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär vårt förslag till straffskala för uppror där faran är ringa en skärpning i förhållande till flertalet andra brott.

2 § Förgripelse mot konungen m. fl.

I strafflagen var straffskalan för misshandel å konungens person eller å regent som var satt i konungens ställe och brott mot konungens eller regentens frihet (majestätsbrott, 9 kap. 2 § SL) straffarbete på livstid eller från sex till

tio år. Avsåg brottet annan medlem av konungahuset var straffskalan straffarbete i högst sex år eller, vid grovt brott, straffarbete från fyra till tio år eller på livstid. I fall då någon av de nämnda personerna berövats livet skulle dömas till straffarbete på livstid. Vidare fanns i strafflagen (9 kap. 3 § SL) en bestämmelse som innebar att den som talade eller skrev smädligen eller på annat sätt förgrep sig med missfirmlig gärning mot konungen eller annan medlem av kungahuset skulle dömas för missfirmelse av kunglig person till fängelse eller böter.

Enligt BrB gäller följande skärpningar av det straff som kan följa på brottet då gärning som avses i 3–4 och 6 kap. innebär förgripelse mot konungen eller annan medlem av kungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter.

maximistraff för brott enligt 3–4 och 6 kap.	*maximistraff enligt 21 kap. 2 §*
fängelse i sex månader	fängelse i fyra år
fängelse i mer än sex månader men högst fyra år	fängelse i sex år

Vi föreslår följande reglering.

maximistraff för brott enligt 3–4 och 6 kap.	*maximistraff enligt 21 kap. 2 §*
fängelse i tre månader	fängelse i ett år
fängelse i mer än tre månader men högst tre år	fängelse i fyra år

Förevarande paragraf innebär att domstolen skall tillämpa de lagrum i 3–4 och 6 kap. som avser det brottsliga förfarandet men vid bestämmande av påföljden beakta det förhållandet att brottet begåtts mot en kunglig person eller en riksföreståndare. Medlem av kungahuset är endast den som äger kunglig eller furstlig värdighet i Sverige. Den i paragrafen stadgade möjligheten till straffhöjning är f. n. begränsad till brott varpå annars kan följa högst fängelse i fyra år. Någon möjlighet att förändra böter till fängelsestraff eller att skärpa fängelsestraff på mer än fyra år ges alltså inte enligt paragrafen. Enligt BrB II s. 322 skall emellertid även i fall då paragrafen inte är tillämplig, den omständigheten att föremålet för brottet är en kunglig person beaktas vid straffmätningen inom skalorna i nuvarande 3–5 kap.

Den nu aktuella straffskärpningsregeln skall jämföras med en motsvarande regel i 22 kap. 11 §. Enligt denna bestämmelse får vid brott mot främst 3 eller 4 kap. högre straff än annars utdömas om brottet riktat sig mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket och den främmande makten därigenom kränks. I stället för en höjning till fyra resp. sex års fängelse, som gäller enligt förevarande bestämmelse, får höjning ske till fängelse i högst två år om ordinarie straffmaximum är fängelse i sex månader och till fängelse i högst fyra år om ordinarie straffmaximum överstiger fängelse i sex månader men uppgår högst till fängelse i två år.

Ett förhöjt straffskydd för konungen har mycket gamla anor i vårt land. Sannolikt har det förekommit ända sedan konungamakten skapades. Straffen för brott mot konungens person har genomgående varit mycket stränga.

Sedan det kungliga enväldet upphörde i vårt land i och med 1809-års regeringsform har konungens betydelse och inflytande som statschef successivt minskat. Den styrande makt som tidigare tillkom konungen ligger nu i regeringens händer. Och den högsta dömande makten ligger hos en fristående högsta domstol. All offentlig makt utgår numera från folket och riksdagen är folkets främsta företrädare (1 kap. 1 och 4 §§ regeringsformen). Mot bakgrund av denna utveckling är det vår uppfattning att straffskärpningsregeln i 21 kap. 2 § är något av en anakronism som man skulle kunna överväga att avskaffa. Med hänsyn till att en motsvarande regel finns i 22 kap. 11 § beträffande utländskt statsöverhuvud och att denna bestämmelse av utrikespolitiska skäl knappast kan undvaras har vi emellertid valt att låta bestämmelsen vara kvar. För att bestämmelsen bättre skall spegla nu rådande förhållanden föreslår vi dock att den utsträcks till att avse även riksdagens talman. Vidare föreslår vi, främst med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, att de olika i bestämmelsen angivna gränserna sänks.

3 § Väpnat hot mot laglig ordning

I strafflagen var straffskalan för väpnat hot mot laglig ordning (9 kap. 6 § SL) straffarbete från sex till tio år.

Enligt BrB är straffskalan fängelse, lägst sex och högst tio år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara fängelse, lägst fyra och högst tio år.

Brottet väpnat hot mot laglig ordning förutsätter att gärningsmannen har uppsåt att brott skall förövas mot allmän säkerhet eller medborgares frihet. Med sådant uppsåt skall han vidta någon av följande åtgärder

1. samla eller anföra väpnat manskap
2. hålla väpnat manskap samlat
3. förse manskap med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning t. ex. fortskaffningsmedel eller uniformer
4. öva manskap i vapens bruk.

Ett "manskap" föreligger endast om ett inte obetydligt antal personer organiserats på ett sådant sätt att de kan användas för utövande av våld av allvarlig beskaffenhet. Manskapet behöver inte vara en sammanslutning av illegal beskaffenhet. Detta innebär att paragrafen även täcker fall där den som har befälet över vanlig svensk trupp utför gärning som anges i brottsbeskrivningen.

Före BrB användes i stället för "medborgares frihet" uttrycket "medborgerlig frihet". Någon ändring i sak avsågs inte med brottsbalksreformen. Brott kan föreligga även om den planerade gärningen är riktad mot endast en person. Enligt BrB II s. 323 kan emellertid, eftersom brottet innebär att väpnat manskap används, tillämpning av lagrummet knappast komma i fråga om inte denna person är på något sätt så betydelsefull att angrepp på hans frihet kan sägas vara ett angrepp på medborgerlig frihet.

År 1940 ändrades straffskalan för väpnat hot mot laglig ordning genom att dels livstids straffarbete slopades som maximistraff, dels ett särskilt minimistraff på straffarbete i fyra år för fall där faran var ringa togs bort. I övrigt har straffskalan varit i princip oförändrad sedan år 1865. Vi anser att brottets

stränga straffskala svarar mot dess straffvärde. Vårt förslag innebär därför endast den förändringen att minimistraffet med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning sänks till fängelse i fyra år. Liksom vid uppror innebär detta en skärpning i förhållande till många andra brott.

4 § Olovlig kårverksamhet

I strafflagen var straffskalan för olovlig kårverksamhet högst straffarbete i två år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Olovlig kårverksamhet består i att bilda eller delta i sammanslutning som måste anses vara avsedd att utgöra eller, med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilket den är bildad, lätt kan utbildas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka. Brottsligt är också, vid sidan av att bilda eller delta i sammanslutningen, att för dess räkning ta befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, att upplåta lokal eller mark för dess verksamhet och att understödja den med pengar eller på annat sätt. Från paragrafens tillämpningsområde undantas av naturliga skäl sammanslutningar som med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten, t. ex. sjövärnskåren och bevakningsföretag. I ordet "sammanslutning" ligger att det krävs en viss organisation. Det räcker således inte att det rör sig om en tillfällig folksamling.

Brottet olovlig kårverksamhet infördes i svensk rätt år 1934. Maximistraffet har sedan dess varit frihetsberövande i två år.

Olovlig kårverksamhet innefattar inte såsom vid uppror (21 kap. 1 §) uppsåt att statsskicket etc. skall omstörtas. Inte heller innefattar brottet uppsåt att brott skall förövas mot allmän säkerhet eller medborgares frihet såsom vid väpnat hot mot laglig ordning. Genom att brottet omfattar fall där sammanslutningen är avsedd att utgöra ett betydande maktmedel kan emellertid gärningar som utgör olovlig kårverksamhet och som har ett ganska högt straffvärde utan svårighet konstrueras. Detta gäller naturligtvis särskilt fall då gärningsmannen bildat eller på annat sätt intagit en ledande position i sammanslutningen. Vi anser mot bakgrund härav att det nuvarande straffvärdet är för lågt. Vi föreslår därför att den sänkning av maximistraffet som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för oförändrade anstaltstider underlåts vid olovlig kårverksamhet. Detta innebär en inte obetydlig straffskärpning.

Någon höjning av minimistraffet anser vi inte bör komma i fråga. Böter bör kunna utdömas inom den normala straffskalan för brottet särskilt då gärningsmannen endast deltagit i en sammanslutning som inte varit avsedd att utgöra sådant maktmedel som anges i paragrafen utan endast lätt kunnat utvecklas dithän.

5 § Brott mot medborgerlig frihet

Bestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet tillkom genom BrB och saknade motsvarighet i strafflagen.

Enligt BrB gäller följande straffskala.

brott mot medborgerlig frihet	fängelse i högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

brott mot medborgerlig frihet	fängelse i högst nio månader
grovt brott mot medborgerlig frihet	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Brott mot medborgerlig frihet utgör en kvalificerad form av olaga tvång (4 kap. 4 §) eller olaga hot (4 kap. 5 §). För att brott mot medborgerlig frihet skall föreligga krävs vid sidan av nyss nämnda brott dels uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller att inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning, dels att härigenom yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten sätts i fara.

Den allmänna åsiktsbildningen kan påverkas genom angrepp mot pressen eller mot radio och TV. Med uttrycket "yrkes- eller näringssammanslutning" avses främst de stora arbetar-, tjänstemanna- och arbetsgivarorganisationerna och övriga centrala sammanslutningar inom industri, hantverk, handel och jordbruk. Uttrycket "föreningsfrihet" syftar bl. a. på frihet dels för föreningar att verka utan hinder, dels för medborgarna att tillhöra eller inte tillhöra viss förening eller verka för bildandet av en förening.

Då i lagtexten talas om att yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten sätts i fara avses fara inte endast för vissa enskilda personers yttrandefrihet eller föreningsfrihet utan för dessa rättigheter hos en vidare krets av medborgare. Sådan fara kan uppkomma genom att angreppet riktas mot vissa ledande eller tongivande personer eller sammanslutningar eller mot ett stort antal personer i mindre framskjuten ställning. Angrepp mot endast lokal fackförening eller politisk förening innebär således inte alltid brott mot medborgerlig frihet.

Gör sig gärningsmannen samtidigt skyldig till våld eller hot mot tjänsteman (20 kap. 1 §) eller förgripelse mot tjänsteman (20 kap. 2 §) skall dömas särskilt för dessa brott.

Med hänsyn till att brott mot medborgerlig frihet utgör en kvalificerad form av olaga tvång (4 kap. 4 §) och olaga hot (4 kap. 5 §) kan straffskalan för brottet inte vara lindrigare än för dessa brott. Vi har (se avsnitt 14.1.2) föreslagit att straffskalan för olaga tvång, som är det allvarligaste av de nämnda brotten, skall sträcka sig från böter till fängelse i sex år. Vi föreslår därför att maximistraffet för brott mot medborgerlig frihet sätts till fängelse i sex år. Som minimistraff bör liksom f. n. gälla allmänna fängelseminimum. Detta skulle innebära en mycket vid straffskala. För att i någon utsträckning ge domstolarna anvisning för påföljdsbestämningen, och då särskilt för straffmätningen, föreslår vi att straffskalan delas upp genom att ett särskilt grovt brott skapas. Straffskalegränsen mellan normalgraden av brottet och det grova brottet bör lämpligen bestämmas på samma sätt som vid olaga tvång.

När det gäller vilka fall som bör bedömas som grova vill vi uttala följande. Om det olaga tvånget eller olaga hotet varit sådant att det, om endast straffbestämmelsen i 4 kap. 4 eller 5 § varit tillämplig, skulle bedömts som grovt

brott bör även brottet mot medborgerlig frihet vara att bedöma som grovt. Härutöver måste emellertid hänsyn tas även till vad gärningsmannen avsett att uppnå med gärningen och till hur stor fara som förelegat för att uppsåtet skulle förverkligas. Särskilt om gärningen varit av sådant slag att faran för existensen av de i lagrummet skyddade medborgerliga friheterna varit betydande bör straffskalan för grovt brott tillämpas.

6 § Svikande av försvarsplikt

I strafflagen var straffskalan för svikande av försvarsplikt (9 kap. 8 § SL) högst straffarbete i två år eller, om riket var i krig, högst straffarbete i fyra år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

svikande av försvarsplikt	böter eller fängelse i högst två år
svikande av försvarsplikt, riket är i krig	böter eller fängelse i högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

svikande av försvarsplikt	böter eller fängelse i högst sex månader
svikande av försvarsplikt, riket är i krig	böter eller fängelse i högst två år.

Svikande av försvarsplikt består i att på visst i paragrafen närmare angivet sätt förhindra tjänstgöring som gärningsmannen är skyldig att fullgöra för Sveriges försvar. Främst avses militärtjänst eller civilförsvarstjänst. Grunden för tjänstgöringsskyldigheten kan vara värnplikt eller civilförsvarsplikt, tjänsteställning eller anställningsavtal.

Gärningen begås genom att gärningsmannen, för längre eller kortare tid, gör sig oduglig för tjänstgöringen eller genom att han vilseleder den som beslutar i fråga om tjänstgöringsskyldigheten t. ex. genom att förege sjukdom, lyte eller kroppsfel, laga förfall eller sådana arbets- eller familjeförhållanden som föranleder befrielse från skyldigheten.

När det gäller straffskalan för svikande av försvarsplikt måste en jämförelse göras med värnpliktsbrott, avsnitt 14.5.16. Det kan nämligen knappast göras gällande att svikande av försvarsplikt under fredstid i straffvärdehänseende skiljer sig från värnpliktsbrott. För detta brott föreslår vi, i anslutning till den relativt fasta straffmätningspraxis som finns på området, att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Denna straffskala bör då också gälla för svikande av försvarsplikt under fredstid.

Svikande av försvarsplikt då riket är i krig har ett klart högre straffvärde. Ett högre maximistraff än fängelse i två år bör dock – bl. a. med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning – inte komma i fråga. Även för brott begånget i krig är det befogat att låta böter ingå i straffskalan. Vi föreslår därför inte någon ändring av minimistraffet.

14.4.4 22 kap. Om brott mot rikets säkerhet

Brotten mot rikets säkerhet är högförräderi (22 kap. 1 §), krigsanstiftan (22 kap. 2 §), trolöshet vid förhandling med främmande makt (22 kap. 3 §), egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (22 kap. 4 §), spioneri (22 kap. 5 §), grovt spioneri (22 kap. 6 §), obehörig befattning med hemlig uppgift (22 kap. 7 §), grov obehörig befattning med hemlig uppgift (22 kap. 8 §), vårdslöshet med hemlig uppgift (22 kap. 9 §), olovlig underrättelseverksamhet (22 kap. 10 §), olovlig värvning (22 kap. 12 §) och tagande av utländskt understöd (22 kap. 13 §).

I 22 kap. 15 § finns en särskild bestämmelse om straff för oaktsam medverkan till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

Bland brotten mot rikets säkerhet finns en bestämmelse om förhöjt straff bl. a. i fall då brott mot 3 eller 4 kap. innebär att förgripelse på främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket kränker den främmande makten (22 kap. 11 §).

Med brott mot rikets säkerhet avses brott mot rikets *yttre* säkerhet i motsats till högmålsbrotten som avser brott mot rikets *inre* säkerhet. Skyddsobjekten är bl. a. nuvarande fredliga förhållanden, folkets självbestämmanderätt, landets integritet, hemliga uppgifter om försvaret och andra förhållanden av utomordentligt stor betydelse både för landet som helhet och för de enskilda människorna. Man kan säga att det vid brott mot 22 kap. rör sig om gärningar som innebär att statens existens sätts i fara. Det är uppenbart att straffvärdet hos brotten mot rikets säkerhet – i likhet med det hos högmålsbrotten – allmänt sett är mycket högt. Och straffvärdet hos det allvarligaste brottet mot rikets säkerhet, högförräderi (22 kap. 1 §), överträffas enligt vår uppfattning inte av straffvärdet hos något annat brott.

Inget brott i 22 kap. förutsätter att riket är i krig. Att så är förhållandet kan däremot i många fall inverka på graden av straffbarhet.

1 § Högförräderi

I strafflagen var straffskalan för högförräderi (8 kap. 1 § SL) straffarbete på livstid eller, om faran var ringa, straffarbete från fyra till tio år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

högförräderi	fängelse i tio år eller på livstid
högförräderi, ringa fara	fängelse, lägst fyra och högst tio år

Vi föreslår följande straffskalor.

högförräderi	fängelse på viss tid, lägst åtta och högst tio år, eller på livstid
högförräderi, ringa fara	fängelse, lägst tre och högst tio år

Bestämmelsen om högförräderi omfattar två olika slags gärningar. Enligt paragrafens första stycke skall som högförräderi bedömas om någon, med uppsåt att riket eller del av riket med våldsamma medel eller med utländskt

bistånd skall läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket på sådant sätt skall lösryckas, företar handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande. Enligt paragrafens andra stycke utgör det också högförräderi om någon företar nyss nämnd handling med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall framtvingas eller hindras och att detta skall ske med utländskt bistånd.

För att normalgradens mycket stränga straffskala skall tillämpas krävs alltså en handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande. Handlingen får således inte vara bagatellartad eller utsiktslös. Om faran var ringa skall den lindrigare straffskalan tillämpas. Med ringa fara avses fall där uppsåtets förverkligande är avlägset eller mindre troligt.

Vid brottskonkurrens mellan högförräderi och uppror (21 kap. 1 §) har högförräderi företräde.

Högförräderi har f. n. samma straffskala som uppror. Enligt vår uppfattning bör så vara fallet även i fortsättningen. Vi har vid upprorsbrottet diskuterat på vilken nivå detta brotts straffskala bör ligga. Vi har därvid stannat för att straffskalan för normalgraden av brottet bör vara fängelse på viss tid, lägst åtta och högst tio år, eller på livstid och för fall med ringa fara fängelse i lägst tre och högst tio år. Detta blir då också vårt förslag till straffskala för högförräderi.

2 § Krigsanstiftan

Brottet krigsanstiftan saknade motsvarighet i strafflagen.

Enligt BrB är straffskalan fängelse, lägst två och högst åtta år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara fängelse, lägst två och högst tio år.

Krigsanstiftan består i att med våldsamma medel eller utländskt bistånd framkalla fara för att Sverige skall invecklas i krig. Med våldsamma medel avses våld eller hot om våld. Typexempel på krigsanstiftan är att arrangera väpnade gränsintermezzon och att fälla bomber.

Krigsanstiftan är subsidiärt i förhållande till högförräderi (22 kap. 1 §).

Att krigsanstiftan är ett något mindre allvarligt brott än högförräderi torde stå klart. Uppsåt saknas ju att Sverige eller del av Sverige skall läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av Sverige skall lösryckas. Men det framstår som uppenbart att risk för att så blir fallet finns om någon gör sig skyldig till krigsanstiftan. Brottet måste därför tillmätas ett mycket högt straffvärde. Vi anser att brottet bör uppvärderas och föreslår att straffskalan för krigsanstiftan närmar sig straffskalan för högförräderi. Detta uppnår vi genom att föreslå en höjning av maximistraffet till fängelse i tio år och att underlåta den sänkning av minimistraffet som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för uppnående av oförändrade anstaltstider.

3 § Trolöshet vid förhandling med främmande makt

I strafflagen var straffskalan för trolöshet i förhandling med främmande makt (8 kap. 2 § SL) straffarbete på livstid eller från två till tio år.

Enligt BrB är straffskalan fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid.

Vi föreslår att straffskalan skall vara fängelse på viss tid, lägst ett år och sex månader och högst tio år, eller på livstid.

Trolöshet vid förhandling med främmande makt kan begås av den som fått i uppdrag att för Sverige förhandla med främmande makt eller på annat sätt bevaka Sveriges angelägenheter hos någon som företräder främmande makts intressen. Gärningen består i missbruk av behörighet att företräda riket eller annat missbruk av förtroendeställningen och måste, för att gärningsbeskrivningen skall vara uppfylld, medföra att riket tillfogas avsevärt men. Med "men" avses främst ekonomiskt, militärt eller politiskt men. Redan fara för en definitiv försämring av rikets läge kan utgöra men, t. ex. när ett ogynnsamt förhandlingsläge uppstår. En viktig begränsning ligger dock i att menet skall vara avsevärt. Missbruk av förtroendeställning kan ske genom avvikelse från erhållna direktiv men även genom andra åtgärder, som med hänsyn till förhandlingsläget står i strid med Sveriges intressen. Det fordras inte att missbruket sker omedelbart vid avtal eller andra rättshandlingar. Även meddelande av upplysningar eller i och för sig oförbindande uttalanden under en förhandling kan vara menliga för riket.

Maximistraffet för trolöshet vid förhandling med främmande makt är fängelse på livstid. Vi har tidigare uttalat oss för en mycket restriktiv användning av livstidsstraffet och reserverat detta straff för dels mycket svåra brott mot person, dels de allvarligaste brotten mot rikets säkerhet. Frågan är om trolöshet vid förhandling med främmande makt tillhör den sistnämnda kategorin. Enligt vår uppfattning är så fallet. Det råder ingen tvekan om att de skadeverkningar som brottet kan ge upphov till kan bli utomordentligt stora. Vi föreslår därför att livstids fängelse får stå kvar i straffskalan för trolöshet vid förhandling med främmande makt.

Minimistraffet bör liksom f. n. vara lägre än för högförräderi. Vi anser att det nuvarande minimistraffet bör sänkas till fängelse i ett år och sex månader med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

4 § Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt

I strafflagen var straffskalan för egenmäktighet i förhandling med främmande makt (8 kap. 3 § SL) fängelse eller straffarbete i högst två år eller, om riket var i krig, straffarbete i högst fyra år. Innebar brottet fara för rikets självbestämningsrätt eller dess fredliga förhållande till främmande makt skulle dock dömas till straffarbete från ett till sex år eller, om riket var i krig, från fyra till tio år eller på livstid.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

egenmäktighet vid förhandling med främmande makt	fängelse i högst två år
egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, krig	fängelse i högst fyra år
egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, fara för rikets självbestämningsrätt etc.	fängelse, lägst ett och högst sex år
egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, fara för rikets självbestämningsrätt etc., krig	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

egenmäktighet vid förhandling med främmande makt	fängelse i högst två år
egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, krig	fängelse i högst fyra år
egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, fara för rikets självbestämningsrätt etc.	fängelse, lägst sex månader och högst sex år
egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, fara för rikets självbestämningsrätt etc., krig	fängelse på viss tid, lägst tre och högst tio år, eller på livstid

Av egenmäktighet vid förhandling med främmande makt finns två olika former. Den första formen av brottet kan begås endast av svensk medborgare och består i att utan tillstånd av regeringen eller den regeringen bemyndigat låta sig bruka som ombud för främmande makt i diplomatisk angelägenhet som rör Sverige. Den andra formen av brottet kan begås av även andra än svenska medborgare och består i att i föregiven egenskap av behörigt ombud inlåta sig i underhandling i diplomatisk angelägenhet, som rör Sverige, med någon som företräder främmande makts intresse.

För det fall att brottet innebär fara för rikets självbestämningsrätt eller dess fredliga förhållande till främmande makt gäller en strängare straffskala. Med fara för rikets självbestämningsrätt torde enligt BrB II s. 346 vara att förstå intrång i handlingsfriheten för statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten (jämför 22 kap. 1 § andra stycket). Även i fall då riket var i krig skall strängare straffskalor tillämpas.

För att bestämmelsen om egenmäktighet vid förhandling med främmande makt skall tillämpas skall fråga vara om någon som saknar tillstånd eller behörighet att vara ombud. Detta gäller i motsats till föregående brott i kapitlet – trolöshet vid förhandling med främmande makt – som avser det fallet att någon som har behörighet att företräda Sverige missbrukar denna behörighet. Enligt vår uppfattning är det ett allvarligare brott att missbruka en behörighet dvs. ett förtroende som man getts. Straffskalan för egenmäktighet vid förhandling med främmande makt bör därför liksom f. n. vara lägre än den för trolöshet vid sådan förhandling. Detta hindrar emellertid inte att egenmäktighet vid förhandling med främmande makt är ett brott med mycket högt straffvärde.

När det gäller maximistraffen innebär vårt förslag på samma sätt som vid flertalet andra brott mot rikets säkerhet ingen ändring. De särskilda minimistraffen har emellertid sänkts, främst med hänsyn till övergången till två-tredjedelsfrigivning.

5–6 §§ Spioneri och grovt spioneri

I strafflagen var straffskalan för spioneri (8 kap. 4 § SL) straffarbete i högst sex år eller, om brottet var ringa, fängelse. För grovt spioneri (8 kap. 5 § SL) var straffskalan straffarbete från fyra till tio år eller på livstid.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

spioneri	fängelse i högst sex år
grovt spioneri	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

spioneri	fängelse i högst fyra år
grovt spioneri	fängelse på viss tid, lägst tre och högst tio år, eller på livstid.

Spioneribrottet förutsätter direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Härmed avses att gärningsmannen skall utföra gärningen *i syfte* att bereda den främmande makten en fördel. De fall där tillhandagåendet omfattades av endast indirekt eller eventuellt uppsåt blir att bedöma som obehörig befattning med hemlig uppgift (22 kap. 7 §).

Spioneri kan begås på två olika sätt.

Den ena formen av brottet består i att obehörigen anskaffa, befordra, lämna eller röja uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut eller något annat förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller på annat sätt för rikets säkerhet. Med "men för totalförsvaret" avses att i lagtexten ge ett exempel på vad som kan utgöra "men för rikets säkerhet". För att en gärning skall utgöra spioneri krävs inte att den inneburit fara eller att den varit farlig. Det är härigenom för spioneriparagrafens tillämpning betydelselöst om en försämring av försvarsförmågan verkligen uppstår. Således är det spioneri även om det förhållande gärningen avsett redan var känt för den främmande makten. Men uttrycket "kan medföra men för rikets säkerhet" är avsett att utgöra en begränsning av det skyddade kunskapsområdet till någorlunda kvalificerade förhållanden. I praktiken undantas genom nämnda begräsning främst förhållanden som är allmänt kända.

Den andra formen av spioneri består i att obehörigen framställa eller ta befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innehåller uppgift rörande ovan nämnda förhållanden om försvarsverk, vapen etc. I princip kan det röra sig om en uppgift vilken som helst om dessa förhållanden. Uppgiften i sig behöver inte vara sådan att det skulle leda till men för rikets säkerhet om den framfördes till främmande makt. Den kan också vara falsk. Det senare kan förklaras med att en felaktig uppgift ibland kan vara lika farlig som en riktig.

Grovt spionerí utgör ett särskilt brott. Vid bedömande av huruvida ett spionerí är grovt skall särskilt beaktas om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller gärningsmannen röjde vad som betrotts honom på grund av allmän eller enskild tjänst.

Spionerí hör till de allra allvarligaste brotten. Den som gör sig skyldig till spionerí kan orsaka synnerligen stor skada för landet, både ekonomiskt, t. ex. i form av kostnader för att förändra försvarssystem som avslöjats, och säkerhetsmässigt för samhället som sådant och för de enskilda människorna. För allvarliga fall av spionerí bör enligt vår uppfattning stadgas ett strängt straff. Även med vår restriktiva inställning till användningen av livstidsstraff står det helt klart att livstids fängelse bör ingå i straffskalan för spioneribrottet.

När det gäller minimistraffen för spionerí och grovt spionerí finns inte skäl att vidta annan ändring än vad som för grovt spionerí är påkallat med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

7–8 §§ Obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift

I strafflagen var straffskalan för obehörig befattning med hemlig uppgift (8 kap. 6 § första stycket SL) högst straffarbete i två år eller, om riket var i krig, högst straffarbete i fyra år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

obehörig befattning med hemlig uppgift	böter eller fängelse i högst två år
grov obehörig befattning med hemlig uppgift	fängelse i högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

obehörig befattning med hemlig uppgift	böter eller fängelse i högst nio månader
grov obehörig befattning med hemlig uppgift	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

Brottet obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneribrottet i två hänseenden. Dels krävs inget syfte, dvs. inget direkt uppsåt, att gå främmande makt tillhanda, dels måste det aktuella förhållandet vara av "hemlig natur". Anledningen till att brottet begränsats till att avse hemliga förhållanden är att brottet inte förutsätter ett så klandervärt uppsåt som vid spionerí. Ett förhållande är av hemlig natur om det är avsett att hemlighållas och inte redan är allmänt känt. En avsikt att hålla något hemligt måste normalt komma till uttryck genom hemligstämpling, anslag eller liknande.

Grov obehörig befattning med hemlig uppgift är ett särskilt brott. Vid bedömande av huruvida grovt brott föreligger skall särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt (jämför spionerí, 22 kap. 5 §) eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågå-

ende krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom.

Brottet obehörig befattning med hemlig uppgift skiljer sig från spioneri främst på den subjektiva sidan genom att fall med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda utgör spioneri medan motsvarande fall med indirekt eller eventuellt uppsåt utgör obehörig befattning med hemlig uppgift. Det är alldeles klart att fall med direkt uppsåt har högre straffvärde än övriga fall. Vi anser emellertid att den nuvarande skillnaden i straffskalor mellan brotten är alltför stor. Enligt vår uppfattning kan utan svårighet fall av obehörig befattning med hemlig uppgift med högt straffvärde konstrueras. För ett brott som avser mycket känsliga uppgifter och som begås i krig eller vid krigsfara framstår det nuvarande maximistraffet vid grovt brott, även med beaktande av övergången till tvåtredjedelsfrigivning, som alltför lågt. Vi föreslår därför att maximistraffet för grov obehörig befattning med hemlig uppgift höjs till fängelse i sex år och att ett särskilt minimistraff på fängelse i sex månader införs för detta brott. Maximistraffet för normalgraden av brottet kan då sättas till fängelse i nio månader.

Minimistraffet för obehörig befattning med hemlig uppgift bör vara lägre än motsvarande straff för spioneri. Anledning saknas därför att ändra det nuvarande minimistraffet.

9 § Vårdslöshet med hemlig uppgift

I strafflagen var straffskalan för vårdslöshet med hemlig uppgift (8 kap. 6 § andra stycket SL) fängelse eller böter eller, om riket var i krig, högst straffarbete i två år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

vårdslöshet med hemlig uppgift	böter eller fängelse i högst sex månader
vårdslöshet med hemlig uppgift, krig	böter eller fängelse i högst två år

Vi föreslår att straffskalorna skall vara oförändrade.

Vårdslöshet med hemlig uppgift består i att utan uppsåt men av grov oaktsamhet befordra, lämna eller röja sådan uppgift som avses i bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift. Brottet kan begås främst av tjänstemän och andra som yrkesmässigt har hand om hemliga uppgifter, t. ex. genom att slarva med förvaring av hemliga handlingar.

Vårdslöshet med hemlig uppgift är, som framgår bl. a. av brottsbeteckningen, ett oaktsamhetsbrott. Vi anser att straffvärdet hos sådana brott allmänt sett är lågt och att det är betydligt lägre än hos motsvarande uppsåtliga brott. Maximistraffet för det uppsåtliga brottet – (grov) obehörig befattning med hemlig uppgift – är enligt vårt förslag fängelse i sex år. Detta maximistraff gäller även om riket är i krig. Enligt vår uppfattning skulle mot bakgrund härav kunna diskuteras om inte maximistraffet för nu aktuellt brott, om det begåtts i krig, är alltför högt. Straffbestämmelsen riktar sig emellertid främst mot personer som yrkesmässigt har hand om hemliga uppgifter. Av sådana bör man kräva betydligt större aktsamhet än av människor i all-

mänhet. Vi har med beaktande av detta stannat för att föreslå att straffskalorna för brottet skall vara oförändrade. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en skärpning. Denna framstår emellertid inte som obefogad då vi föreslår en än kraftigare skärpning vid det uppsåtliga brottet obehörig befattning med hemlig uppgift (22 kap. 7–8 §§).

10 § Olovlig underrättelseverksamhet

I strafflagen var straffskalan för olovlig underrättelseverksamhet (8 kap. 7 § SL) högst straffarbete i två år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Av brottet olovlig underrättelseverksamhet finns två olika former. Båda formerna kan begås endast i Sverige.

Den första formen av brottet består i att, för att gå främmande makt tillhanda (direkt uppsåt, jämför spioneri), bedriva eller lämna medverkan som inte är endast tillfällig till verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för *annan främmande makts* säkerhet. Om gärningen hade varit riktad mot Sverige hade den utgjort spioneri. Genom att uttrycket "bedriver verksamhet" används i lagtexten står klart att det för straffbarhet inte räcker med enstaka åtgärder utan det krävs en serie av åtgärder med ett visst tids- och saksammanhang. Normalt krävs också en planmässig organisation. Uppgifterna kan gälla förhållanden i Sverige eller i andra länder.

Den andra formen av brottet består i att, med uppsåt (dvs. inte endast direkt uppsåt) att gå främmande makt tillhanda, hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriva verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden eller till sådan verksamhet lämna medverkan som inte är endast tillfällig. Fråga är alltså om viss politisk underrättelseverksamhet. Brottet kan rikta sig mot t. ex. flyktingar och bestå i registrering av politisk åskådning eller rastillhörighet. Men även verksamhet som riktar sig mot svenskar kan vara brottslig. Att en verksamhet bedrivs "hemligen" innebär att den bedrivs i det fördolda och med iakttagande av särskilda försiktighetsmått. "Svikliga medel" är t. ex. falska identitetshandlingar och vilseledande uppgifter om namn eller personliga förhållanden.

Brottet olovlig underrättelseverksamhet riktar sig i första hand inte mot Sverige. Att gärningarna är kriminaliserade är emellertid motiverat med hänsyn till risken att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter. Dessutom är det så att verksamhet som utgör olovlig underrättelseverksamhet lätt kan ändra karaktär och i stället riktas mot Sverige. Ett annat motiv för straffbestämmelsen är en önskan att slå vakt kring rätten för flyktingar i vårt land att vara skyddade från underrättelseverksamhet från sina hemländer. Sådan verksamhet kan leda till svåra personliga skadeverkningar för den enskilde flyktingen, särskilt om han har kvar släktingar i hemlandet. Rätten för den enskilde att leva "fritt" i Sverige har ett högt skyddsvärde. Vi anser att en höjning av brottets straffvärde är motiverad och föreslår därför att

maximistraffet får stå kvar vid fängelse i två år trots övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Även minimistraffet, dvs böter, bör stå kvar.

11 § Förgripelse mot främmande makts statsöverhuvud etc.

I strafflagen var straffskalan för kränkande av främmande makt (8 kap. 8 § SL), som i huvudsak motsvarar den nuvarande bestämmelsen, fängelse eller straffarbete i högst fyra år eller, om brottet var ringa, böter.

Enligt BrB gäller följande skärpningar av maximistraffet då gärning, som avses i 3, 4 eller 14 kap., innebär att någon genom förgripelse å främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket kränker den främmande makten eller då främmande makt kränks genom att någon gör intrång i lokal som innehas av dess representation eller gör skada på lokalen eller på egendom som finns där.

maximistraff för brott enligt 3–4 och 14 kap.	*maximistraff enligt 22 kap. 11 §*
fängelse i sex månader	fängelse i två år
fängelse i mer än sex månader men högst två år	fängelse i fyra år

Vi föreslår följande reglering.

maximistraff för brott enligt 3–4 och 14 kap.	*maximistraff enligt 22 kap. 11 §*
fängelse i tre månader	fängelse i ett år
fängelse i mer än tre månader men högst ett år och sex månader	fängelse i tre år

Förevarande paragraf innebär att domstolen skall tillämpa de lagrum i 3 eller 4 kap. (22 kap. 11 § första punkten) eller 4 eller 14 kap. (22 kap. 11 § andra punkten) som avser det brottsliga förfarandet men vid bestämmande av påföljden beakta de förhöjda maximistraffen enligt paragrafen.

Vem som är främmande makts statsöverhuvud framgår av resp. lands författning. Främmande makts representant utgörs av medlem av landets beskickning i Sverige men även av utlänning med officiell ställning som på grund av denna har att i Sverige utföra något uppdrag.

"Intrång i lokal" torde avse alla former av hemfridsbrott och olaga intrång. Lokalen kan vara byggnad eller del av byggnad men även gård eller trädgård som besitts med rätt till ensamdisposition. Inte bara officiella byggnader som tillhör den främmande makten avses. Även bostäder för personal med diplomatisk immunitet torde åtnjuta det förstärkta straffskyddet.

Tillämpningsområdet för paragrafen inskränks väsentligt genom kravet att den främmande makten måste kränkas genom gärningen. Att den angripne har ovan nämnd särskild ställning måste alltså utgöra eller uppfattas som ett motiv för gärningen.

Enligt vår uppfattning finns skäl att låta den aktuella bestämmelsen stå kvar. De ändringar beträffande de olika straffskalegränserna som vi föreslår är föranledda främst av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

12 § Olovlig värvning

I strafflagen var straffskalan för olovlig värvning (8 kap. 9 § SL) fängelse eller böter eller, om riket var i krig, straffarbete i högst två år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Olovlig värvning består i antingen att här i Sverige värva folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller att förmå folk att olovligen bege sig ur riket för att ta sådan tjänst. Ordet "folk" innebär att det inte räcker med endast ett fåtal personer. Jämförligt med krigstjänst är att tjänstgöra i upprorsarmé eller gendarmeri. För att folk "olovligen" skall kunna bege sig från Sverige krävs att någon sorts reseförbud skall ha meddelats.

Enligt artikel 4 i den vid andra fredskonferensen i Haag den 18 oktober 1907 beslutade konventionen angående neutrala makters och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig, vilken ratificerats av Sverige, får stridande styrkor inte uppsättas och värvningsbyråer inte öppnas på en neutral makts landområde till förmån för de krigförande. Enligt artikel 6 i konventionen bär neutral makt emellertid inte något ansvar för att enstaka individer överskrider gränsen för att tjänstgöra hos någon av de krigförande. Hur konventionen skall tolkas har varit föremål för diskussion vid flera tillfällen bl. a. åren 1918 (Finland), 1919 (Estland och Livland), 1937 (Spanien) och 1939 (Finland).

Oberoende av vilken skyldighet 1907 års konvention ålägger Sverige i straffrättsligt hänseende har en bestämmelse mot olovlig värvning ansetts motiverad med hänsyn till önskemålet att undvika utrikespolitiska förvecklingar. Om vilken värvningsverksamhet som helst fick äga rum här i Sverige utan ingripande från myndigheternas sida kunde Sveriges vänskapliga förhållande till främmande makter äventyras. Det är detta sistnämnda som är motivet för kriminaliseringen.

I jämförelse med andra brott som har Sveriges vänskapliga förhållande till främmande makt som skyddsobjekt framstår straffskalorna för olovlig värvning som låga. Med hänsyn till de allvarliga skadeverkningar som kan bli följden av brottet anser vi att straffskalorna bör skärpas något. Någon annan skärpning än som vid bibehållande av straffskalorna blir följden av övergången till tvåtredjedelsfrigivning är emellertid knappast motiverad.

13 § Tagande av utländskt understöd

I strafflagen var straffskalan för tagande av utländskt understöd (8 kap. 10 § SL) fängelse eller straffarbete i högst två år.

Enligt BrB är straffskalan fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst två år.

Tagande av utländskt understöd består i att ta emot pengar eller annan egendom av någon som handlar för att gå främmande makt tillhanda. Gärningen skall ske för att (direkt uppsåt), genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt, påverka den allmänna meningen i en fråga som

gäller någon av grunderna för statsskicket eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om. Stadgandet riktar sig alltså inte direkt mot själva propagandan utan mot de bakomliggande ekonomiska förhållandena.

Brottet tagande av utländskt understöd tillskapades i början av andra världskriget. Sedan krigsåren har straffskalan för brottet i princip varit oförändrad. Under senare år har det rått viss tveksamhet om i vilken utsträckning tagande av utländskt understöd bör vara kriminaliserat. På grund härav var gärningen avkriminaliserad under åren 1978–1981. (För en närmare redogörelse för bl. a. orsakerna till avkriminaliseringen, se Ds Ju 1986:2). Enligt vår uppfattning är det ett viktigt demokratiskt intresse att det råder en fri opinionsbildning i Sverige. Det är uppenbart att möjligheterna till en sådan fri opinionsbildning kan minska genom här straffbelagda förfaranden. Härigenom kan brottet, liksom röstningsbrotten i 20 kap. 6–7 §§, skada vårt demokratiska styrelseskick. Mot bakgrund av det sagda anser vi att det nuvarande maximistraffet, fängelse i två år, bör stå kvar trots övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

När det sedan gäller minimistraffet kan konstateras att detta i jämförelse med flera andra brott enligt 19 kap. är högt. Vi föreslår därför att böter införs i straffskalan för tagande av utländskt understöd.

15 § Oaktsam medverkan till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spionerі, grovt spionerі och grov obehörig befattning med hemlig uppgift

I strafflagen var straffskalan för oaktsam medverkan till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spionerі och grovt spionerі (8 kap. 12 § första stycket SL) fängelse eller böter eller, om riket var i krig, högst straffarbete i två år.

Enligt BrB är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

I normala fall förutsätter ansvar för medverkan till uppsåtsbrott att den medverkande har uppsåt. Härutöver straffbeläggs i förevarande paragraf viss oaktsam medverkan till vissa brott som är under utförande, nämligen högförräderi (22 kap. 1 §), trolöshet vid förhandling med främmande makt (22 kap. 3 §), spionerі (22 kap. 5 §), grovt spionerі (22 kap. 6 §) och grov obehörig befattning med hemlig uppgift (22 kap. 8 §). Ansvar för brotten skall ådömas såsom för medhjälp därtill. Ett straffmaximum på fängelse i två år gäller dock. Ansvar enligt 22 kap. 15 § förutsätter att brottslig gärning förövats av annan. Den här straffbelagda medverkansgärningen måste vara uppsåtlig men när det gäller det subjektiva förhållandet till högförräderi etc. räcker det med att den medverkande, på grund av meddelad varning eller på annat sätt, bort inse att något av de nämnda brotten höll på att begås. Enligt förarbetena avses med bestämmelsen att träffa främst fall då medverkan bestått i att en spion fått använda annans adress som täckadress och att inkomna brev och meddelanden vidarebefordrats till spionen. Om den medverkande i ett sådant fall hade anledning att misstänka att det var fråga om spionerі, ansågs starka skäl tala för att han straffades för sin medverkan.

Det nu aktuella stadgandet innebär att vissa vårdslösa förfaranden straffbeläggs. Vår inställning till oaktsamhetsbrott är att deras straffvärde allmänt sett är lågt och att det är betydligt lägre än det hos motsvarande uppsåtliga brott. Vårt förslag till straffskala i 22 kap. 15 § innebär trots detta en viss skärpning. I jämförelse med andra oaktsamhetsbrott med betydelsefulla skyddsobjekt, såsom brotten i 3 kap. 6–8 §§, skulle nämligen en sänkning av straffmaximum till fängelse i ett år och sex månader, som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för oförändrade anstaltstider, enligt vår uppfattning leda till ett för lågt maximistraff. De motsvarande uppsåtliga brott det här är fråga om hör till de absolut allvarligaste brotten. Vi anser mot bakgrund härav att straffmaximum i förevarande paragraf inte bör sänkas.

14.4.5 23 kap. Om myndighetsmissbruk m. m.

Med myndighetsmissbruk m. m. avses brotten myndighetsmissbruk (23 kap. 1 § första stycket), vårdslös myndighetsutövning (23 kap. 1 § andra stycket), mutbrott (23 kap. 2 §) och brott mot tystnadsplikt (23 kap. 3 §).

I samband med mutbrott behandlas här även bestickning (20 kap. 5 §).

I 23 kap. 4 § finns en bestämmelse om skiljande i vissa fall från statligt och kommunalt uppdrag av den som begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver, se avsnitt 17.1.

23 kap. behandlar tre olika typer av brottsliga gärningar. Först (1 §) behandlas olika typer av felaktig myndighetsutövning (myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning). Skyddsobjektet här är samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt utan ovidkommande hänsyn. Efter felaktig myndighetsutövning behandlas korruptionsbrott. Det är här frågan om passiv korruption (mutbrott, 2 §) i motsats till aktiv korruption (bestickning) i 20 kap. 5 §. Skyddsintresset här är intresset att tjänster och uppdrag – även på den privata sidan – sköts på ett korrekt och lojalt sätt eller med andra ord själva tjänstens eller uppdragets integritet. Slutligen behandlas i förutvarande kapitel brott mot tystnadsplikt. Skyddsintresset här är naturligtvis den enskildes, organisationens eller samhällets intresse av att vissa viktiga uppgifter inte blir offentliga. Skyddsintressets betydelse är avhängigt uppgiftens art.

Sammanfattningsvis kan sägas att brotten i 23 kap. rör ett antal vitala samhällsintressen och att skadeverkningarna av ett enstaka brott kan sträcka sig långt utanför de direkt inblandade parterna. Att de allvarligaste brotten i kapitlet avser gärningar med ett högt straffvärde står härmed klart.

1 § Myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning

Myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning har efter år 1975 ersatt de tidigare bestämmelserna om tjänstemissbruk och tjänstefel. För tjänstemissbruk var straffskalan före år 1975 suspension eller avsättning och, om skäl förelåg, dessutom fängelse i högst två år. I ringa fall skulle dömas endast till böter. Om brottet var grovt skulle dömas till avsättning och fängelse i högst sex år. För tjänstefel skulle dömas till böter eller suspension. Var felet grovt skulle dömas till suspension eller avsättning och, om skäl förelåg, dessutom till fängelse i högst ett år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

myndighetsmissbruk	böter eller fängelse i högst två år
grovt myndighetsmissbruk	fängelse i högst sex år
vårdslös myndighetsutövning	böter eller fängelse i högst ett år

Vi föreslår följande straffskalor.

myndighetsmissbruk	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt myndighetsmissbruk	fängelse, lägst tre månader och högst fem år
vårdslös myndighetsutövning	böter eller fängelse i högst sex månader

Brottet myndighetsmissbruk består i att i myndighetsutövning uppsåtligen åsidosätta vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen. Begås gärningen av grov oaktsamhet föreligger vårdslös myndighetsutövning.

Bestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning skall inte tillämpas på ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling när det gäller åtgärd som ledamoten vidtagit i denna sin egenskap. De skall heller inte tillämpas om den begångna gärningen "eljest är särskilt belagd med straff".

"Myndighetsutövning" grundar sig ytterst på lag eller annan författning. Den tar sig uttryck i beslut eller faktiska åtgärder som ytterst grundas på samhällets maktbefogenheter. Besluten eller åtgärderna kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot enskilda personer på grund av offentligrättsliga regler och således inte på grund av avtal eller privaträttsliga regler. Myndighetsutövning kan alltså bestå i meddelande av formella beslut som för den enskilde innebär förmåner, rättigheter eller skyldigheter i olika hänseenden men också i faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut. Myndighetsutövning kan dock ske utan ett föregående formellt beslut t. ex. då en polisman dirigerar trafiken eller ingriper för att upprätthålla allmän ordning. Andra exempel på myndighetsutövning är att bevilja körkort, att tillsätta offentlig tjänst, att besluta att väcka åtal, att meddela dom och att verkställa tvångsintagning för sluten psykiatrisk vård. Den obligatoriska kontrollbesiktningen av motorfordon, som utförs av AB Svensk Bilprovning, är också myndighetsutövning trots att den inte sker hos en myndighet.

Med "lag eller annan författning" förstås en generell norm som beslutats av riksdagen eller regeringen eller av någon förvaltningsmyndighet, kommun eller landstingskommun.

"Åsidosättande" av vad som "gäller för myndighetsutövningen" kan ske genom överskridande av *befogenhet*. Så länge gärningsmannen håller sig inom sin *behörighet* blir ett beslut av honom gällande åtminstone t. v. Överskrider han sin behörighet blir beslutet däremot i regel inte gällande och myndighetsutövning föreligger inte. I sådana fall kan bestämmelsen i 20 kap. 12 § om föregivande av allmän ställning bli tillämplig.

"Förfång eller otillbörlig förmån" kan vara av såväl ekonomisk som av annan natur. En begränsning ligger dock i att fall där förfånget eller den otillbörliga förmånen är ringa inte skall föranleda ansvar.

För grovt myndighetsmissbruk finns en särskild straffskala. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall samtliga omständigheter beaktas, exempelvis det slag av myndighetsutövning det är fråga om och omfattningen av det förfång eller den otillbörliga förmån som gärningen medfört.

Vårdslös myndighetsutövning skiljer sig från myndighetsmissbruk endast på den subjektiva sidan; för ansvar räcker det med grov oaktsamhet. Enligt övergångsbestämmelserna till 1975 års lagstiftning om ämbetsansvarets avskaffande m. m. skall bestämmelsen om vårdslös myndighetsutövning t. v. inte äga tillämpning i fråga om beslut angående taxering som fattas av taxeringsnämnd.

Skyddsobjekt vid *myndighetsmissbruk* är den enskildes, allmänhetens och samhällets intresse av att utövandet av myndighet sker på ett riktigt sätt. I en rättsstat är detta intresse uppenbarligen mycket starkt. Skadeverkningarna vid myndighetsmissbruk inskränker sig i de flesta fall inte till endast de direkt drabbade. Även allmänhetens förtroende för myndighetsutövning kan rent generellt minska, vilket kan ge upphov till betydande skada för samhället. Mot bakgrund av det sagda anser vi att straffskalan för myndighetsmissbruk bör vara sträng.

Det nuvarande maximistraffet är fängelse i sex år. Detta bör enligt vår mening endast justeras med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning. När det gäller grovt brott finns f. n. inget särskilt minimistraff utsatt. Med hänsyn till att det rör sig om grövsta graden av gradindelat brott med ett så högt minimistraff som fängelse i sex år är myndighetsmissbruk tillsammans med mutbrott (23 kap. 2 §) i detta fall unikt. Att något minimistraff inte satts ut kan ha en historisk förklaring. Före 1975 års ändring var straffskalan för grovt tjänstemissbruk avsättning och fängelse i högst sex år. Det kan med hänsyn till möjligheten att döma till avsättning ha varit naturligt att i straffskalan ge möjlighet att gå ned till allmänna fängelseminimum. Numera ingår endast fängelse i straffskalan. Hänsyn till eventuell arbetsrättslig påföljd skall tas, f. n. enligt 33 kap. 9 § och i vårt förslag enligt 33 kap. 7 § första stycket. Enligt vår uppfattning saknas skäl att konstruera straffskalan för myndighetsmissbruk på annat sätt än straffskalorna för andra jämförliga brott. Vi föreslår därför att ett minimistraff på fängelse i tre månader införs för grovt myndighetsmissbruk. Härigenom kommer brottets straffvärde bättre till uttryck. Dessutom blir förhållandet till straffskalan för normalgraden av myndighetsmissbruk rimligare.

För normalgraden av myndighetsmissbruk föreslår vi endast den ändringen att maximistraffet – för att minska överlappningen – sänks till fängelse i sex månader.

Vårdslös myndighetsutövning är ett oaktsamhetsbrott. Enligt vår uppfattning är straffvärdet hos sådana brott allmänt sett lågt och betydligt lägre än det hos motsvarande uppsåtliga brott. Vi anser att det nuvarande maximistraffet för vårdslös myndighetsutövning är för högt och föreslår att det sänks till fängelse i sex månader.

2 § och 20 kap. 5 § Mutbrott och bestickning

I strafflagen var straffskalan för tagande av muta (25 kap. 2 § SL) avsättning eller suspension. Om skäl förelåg skulle dessutom dömas till fängelse eller straffarbete i högst två år. I ringa fall skulle dömas endast till böter. Var brottet grovt skulle dömas till avsättning och straffarbete i högst sex år.

För bestickning var straffskalan i strafflagen (10 kap. 6 § SL) högst straffarbete i två år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

mutbrott	böter eller fängelse i högst två år
grovt mutbrott	fängelse i högst sex år
bestickning	böter eller fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

mutbrott	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt mutbrott	fängelse, lägst tre månader och högst fem år
bestickning	böter eller fängelse i högst två år

Aktiv korruption (bestickning) behandlas i 20 kap. 5 § medan passiv korruption (mutbrott) behandlas i 23 kap. 2 §. Man kan säga att bestickning och mutbrott utgör olika sidor av samma sak.

Mutbrott kan begås endast av arbetstagare. Med arbetstagare avses anställda både i den offentliga och privata sektorn. Mutbrottet består i att mottaga eller låta åt sig utlova eller begära muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning.

Med "arbetstagare" avses den vars förhållande till arbetsgivaren grundar sig på avtal som innebär att vederbörande skall prestera arbete för arbetsgivarens räkning. Begreppet är ganska vidsträckt. Åtskilliga s. k. beroende uppdragstagare, t. ex. representanter och bensinstationsinnehavare, räknas som arbetstagare enligt paragrafen. Med arbetstagare likställs enligt en särskild uppräkning i paragrafens andra stycke följande personer.

1. ledamöter av styrelser, verk, nämnder, kommittéer eller andra sådana myndigheter som hör till staten eller någon kommun
2. de som utövar uppdrag som är reglerat i författning (t. ex. nämndeman, konkursförvaltare, boutredningsman, övervakare och överförmyndare)
3. krigsmän eller andra som fullgör lagstadgad tjänsteplikt
4. de som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu sagts utövar myndighet (t. ex. ordningsvakt som utövar polismans befogenheter)
5. de som i andra fall än som avses i 1–4 på grund av förtroendeställning såsom sysslomän eller eljest fått att för annan sköta rättsliga eller ekonomiska angelägenheter eller ha tillsyn över skötseln av sådana angelägenheter (t. ex. auktionsförrättare, handelsresande, fastighetsförvaltare och advokat).

Mutansvaret gäller även den som begått gärningen innan han erhöll anställningen och den som begått gärningen efter det hans anställning upphört.

En "muta" är typiskt sett en ekonomisk förmån som någon får för att handla pliktvidrigt. För mutansvar krävs emellertid inte att det varit fråga om muta. Det räcker att det rört sig om "otillbörlig belöning". En belöning har i allmänhet ekonomiskt värde. Exempel på belöning är pengar, rabatt, provision, kredit, borgensåtagande, mat, dryck, resa och alltför högt arvode för tjänst.

En muta är enligt lagtexten alltid otillbörlig. En belöning behöver däremot inte alltid vara det och medför således inte i alla situationer att ansvar skall ådömas. Vid bedömningen om en belöning är otillbörlig är den grundläggande frågan huruvida belöningen är ägnad att påverka mottagaren. Så är alltid fallet om t. ex. en gåva är ägnad att framkalla en tacksamhetsskuld eller innebär att mottagaren blir ekonomiskt beroende. Vid bedömningen är värdet givetvis en viktig faktor. Är värdet mycket litet är ju risken för påverkan obetydlig. Någon fast värdegräns går inte att ange. I varje särskilt fall måste en nyanserad bedömning göras. Härvid måste hänsyn tas till både verksamhetens art och förmånens karaktär. Särskilt känslig är i detta sammanhang verksamhet som innebär myndighetsutövning och annan väsentlig offentlig verksamhet. Man kan rent generellt säga att kraven ställs högre på den offentliga sektorn än på den privata. För vissa personkategorier på den privata sektorn ställs dock kraven ungefär lika högt som på den offentliga. Här kan nämnas banktjänstemän, revisorer, skiljemän och kontrollanter.

Mutan eller den otillbörliga belöningen skall avse tjänsteutövningen. Det kan vara fråga om att utöva påverkan eller visa erkänsla men det räcker med att det finns ett yttre tjänstesamband mellan givare och mottagare. Sambandet kan vara generellt eller avse viss åtgärd.

För grova fall av mutbrott gäller en särskild straffskala. Brott inom den privata sektorn torde endast mycket sällan vara att bedöma som grova. Enligt förarbetena krävs för grovt brott i allmänhet att den mutade har en ställning som är i särskilt behov av integritetsskydd eller att han begått eller haft för avsikt att begå en pliktstridig handling eller att han föranlett stor skada.

Bestickning består i att till någon, inom den personkrets som avses i stadgandet om mutbrott, lämna, utlova eller erbjuda muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen.

Straffskalorna för *mutbrott* är f. n. samma som för myndighetsmissbruk. Detta är en ordning som bör bestå. Det är enligt vår uppfattning inte möjligt att i straffvärdehänseende göra någon skillnad mellan myndighetsmissbruk och mutbrott som begås inom offentlig verksamhet. Detta innebär dels en sänkning av maximistraffet för grovt brott till fängelse i fem år och ett införande av ett särskilt minimistraff på fängelse i tre månader för denna grad, dels en sänkning av maximistraffet för normalgraden av brottet till fängelse i sex månader.

Vårt förslag innebär liksom f. n. att samma straffskala får gälla för både den offentliga och den privata sektorn. Det skulle kunna diskuteras om detta är lämpligt. Som ovan nämnts är kraven i nu aktuella hänseenden strängare på den offentliga sektorn än på den privata. Detta beror framför allt på att syftet med kriminaliseringen är annorlunda. I stället för allmänhetens krav på opartisk och pliktenlig myndighetsutövning kommer på den privata sek-

torn den enskilde arbetsgivarens intresse av att vederbörande fullgör sina åligganden utan ovidkommande hänsyn i förgrunden, även om det naturligtvis även finns ett allmänt intresse av ett sunt näringsliv. Enligt vår uppfattning är emellertid inte olägenheterna så stora med den gällande ordningen och fall kan förekomma även på den privata sidan där straffvärdet måste bedömas som högt.

Straffvärdet för *bestickning* är allmänt sett lägre än det för mutbrott. Detta gäller särskilt inom den offentliga sektorn. Skillnaden mellan brotten är emellertid knappast så stor som de nuvarande straffskalorna utvisar. Vi anser att straffskalan för bestickning bör vara oförändrad. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en uppvärdering av brottet.

3 § Brott mot tystnadsplikt

I strafflagen var straffskalan för brott mot tystnadsplikt (25 kap. 3 § SL) suspension eller avsättning. Om skäl förelåg skulle därjämte dömas till fängelse. I ringa fall var straffet endast böter.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

brott mot tystnadsplikt	böter eller fängelse i högst ett år
oaktsamt brott mot tystnadsplikt	böter

Vi föreslår följande straffskalor.

brott mot tystnadsplikt	böter eller fängelse i högst sex månader
oaktsamt brott mot tystnadsplikt	böter

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl. a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet är frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Från den i regeringsformen stadgade yttrandefriheten får emellertid avsteg göras i vissa fall. Sådana avsteg kan beslutas enligt en viss ordning som anges i regeringsformen.

Brott mot tystnandsplikt består i att röja uppgift som man är skyldig hålla hemlig enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som meddelats med stöd av lag eller annan författning. Att olovligen utnyttja hemligheten utgör också brott mot tystnadsplikt.

För brott mot tystnadsplikt skall inte dömas om gärningen i annat lagrum är särskilt belagd med straff. Exempelvis trolöshet mot huvudman (12 kap. 5 §) och spioneri (22 kap. 5 §) har således företräde.

Brott mot tystnadsplikt är ett typiskt s. k. blankettstraffbud. För att få reda på vilka uppgifter det är som den enskilde är skyldig att hålla hemliga – och vilkas röjande eller utnyttjande således konstituerar brott mot tystnadsplikt – får man gå till lag eller annan författning eller till förordnande eller förbehåll som meddelats med stöd av lag eller annan författning. Med "lag eller annan författning" avses av riksdagen, regeringen, förvaltnings-

myndighet, kommun eller landstingskommun beslutad generell norm. Viktigast här är sekretesslagen (1980:100).

Brott mot tystnadsplikt är ett uppsåtligt brott. Oaktsamma gärningar är emellertid också straffbara. Dock gäller kriminaliseringen vid oaktsamhet inte ringa fall. Vid bedömningen av om ett fall är ringa i lagens mening skall enligt motiven hänsyn tas till samtliga omständigheter i det konkreta fallet. Av betydelse är vilken uppgift som röjts, vilken skada som har uppstått och vilka krav som rimligen kan ställas på den enskilde personen med hänsyn till hans möjligheter att bedöma den rättsliga situationen.

Tillämpningen av bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt begränsas av den speciella regleringen av yttrandefrihetsbrott.

Under förarbetena till BrB ansåg lagrådet att straffmaximum för brott mot tystnadsplikt borde höjas till fängelse i två år. Lagrådet uttalade härvid att det var tydligt att brott mot tystnadsplikt emellanåt kunde vara ett mycket allvarligt brott. Departementschefen ansåg i propositionen att fängelse i ett år räckte som maximistraff. Detta godtogs också av riksdagen.

Brytande av tystnadsplikt kan, som lagrådet påpekade, i vissa fall ge upphov till betydande skadeverkningar och således utgöra ett allvarligt brott. I dessa fall är dock regelmässigt andra lagrum att tillämpa. Det är ju endast om en sådan annan lagbestämmelse saknas som domstolen skall döma för brott mot tystnadsplikt. Men bland de gärningar som faller under 23 kap. 3 § torde finnas fall som ger anledning att utdöma strängare straff än böter. Maximistraffet bör emellertid kunna sänkas till fängelse i sex månader.

För oaktsamt brott bör inte möjlighet finnas att utdöma annan påföljd än böter.

14.4.6 24 kap. Om brott av krigsmän

Våra förslag i detta avsnitt grundar sig på regeringens proposition 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m. I denna proposition föreslås även en del förändringar av straffskalorna. Departementschefen påpekar emellertid att fängelsestraffkommittén ser över straffskalorna i BrB. För att inte föregripa vårt arbete har man därför endast, så långt det varit möjligt, fört över gällande straffskalor till de i propositionen föreslagna brotten (prop. s. 81).

Med brott av krigsmän förstås lydnadsbrott (24 kap. 5 §), grovt lydnadsbrott (24 kap. 6 §), rymning (24 kap. 7 §), våld eller hot mot förman (24 kap. 8 §), samröre med fienden (24 kap. 9 §), undergrävande av stridsviljan (24 kap. 10 §), försummande av krigsförberedelse (24 kap. 11 §), obehörig kapitulation (24 kap. 12 §), stridsförsumlighet (24 kap. 13 §) och tjänstebrott (24 kap. 14 §).

Bestämmelserna i 24 kap. är normalt inte tillämpliga. Enligt 24 kap. 1 § skall kapitlet träda i tillämpning endast om riket kommer i krig eller regeringen föreskriver att kapitlet skall tillämpas. Det senare får regeringen göra om riket är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket befunnit sig i. Begreppet krig definieras inte i lagtexten. Rent allmänt gäller att krig anses

föreligga då ett faktiskt krigstillstånd inträtt, oberoende av om detta skett genom en formell krigsförklaring eller genom att stridshandlingar företagits. Enstaka stridshandlingar räcker dock inte för att man skall kunna tala om krig. Sådana handlingar riktade mot Sverige har endast karaktären av neutralitetskränkningar. Om Sverige skulle bli helt eller delvis ockuperat föreligger krig. Krigstillstånd torde upphöra först efter formligt fredsslut.

Straffbestämmelserna i 24 kap. är tillämpliga endast på krigsmän. Med krigsmän avses i detta sammanhang enligt 24 kap. 3 § alla som är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten. Vidare är följande befattningshavare krigsmän, nämligen

1. polismän som utan att vara tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten är skyldiga att delta i rikets försvar
2. skyddsvakter som förordnats med stöd av 10 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m.
3. alla som annars vistas vid avdelningar av försvarsmakten, när avdelningarna är i fält eller verkar under liknande förhållanden
4. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Föreskrifterna om krigsmän skall dessutom tillämpas på vissa andra personkategorier såsom t. ex. krigsfångar (24 kap. 4 §).

5–6 §§ Lydnadsbrott och grovt lydnadsbrott

I strafflagen var straffskalan för lydnadsbrott (26 kap. 1 § SL) disciplinstraff eller fängelse. För grovt lydnadsbrott (26 kap. 2 § SL) var straffskalan fängelse eller straffarbete i högst fyra år eller, om riket var i krig och brottet förövades under strid eller eljest vid tillfälle då brott mot krigslydnaden medför särskild fara, straffarbete i högst tio år eller på livstid.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

lydnadsbrott	disciplinstraff eller fängelse i högst ett år
grovt lydnadsbrott	fängelse i högst fyra år
grovt lydnadsbrott (krig)	fängelse i högst tio år eller på livstid

I propositionen föreslås följande straffskalor.

lydnadsbrott	böter eller fängelse i högst två år
grovt lydnadsbrott	fängelse i högst tio år eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

lydnadsbrott	böter eller fängelse i högst två år
grovt lydnadsbrott	fängelse på viss tid, lägst ett år och sex månader och högst tio år, eller på livstid

Lydnadsbrott består i att en krigsman vägrar eller underlåter att lyda en förmans order eller dröjer otillbörligen med att fullgöra ordern. Med order avses i detta fall en skriftlig eller muntlig föreskrift som ges för ett bestämt fall. Mer allmänna föreskrifter i instruktioner eller reglementen kan inte grunda ansvar för lydnadsbrott. I BrB används f. n. termen befallning i stället för order. Någon saklig ändring är det dock inte frågan om.

En förutsättning för att lydnadsbrott skall föreligga är att ordern givits av "förman". Med förman avses en krigsman som har befälsrätt över en annan krigsman. Bestämmelser om vilka som är förmän och över vilka dessa kan utöva befäl finns i administrativa föreskrifter, främst tjänstereglemente för försvarsmakten (TjRF).

Lydnadsplikten är inte absolut utan begränsad till sådant som angår den underlydandes tjänst. I lagtexten uttrycks detta så att ansvar inte skall ådömas om det är uppenbart att ordern inte angår tjänsten. Att man valt att undanta endast order som *uppenbart inte angår* tjänsten – och alltså inte kräver att ordern *skall angå* tjänsten – har att göra med att sistnämnda formulering ansetts kunna äventyra disciplinens upprätthållande. Regleringen hindrar emellertid inte att en förman som meddelat en befallning som inte angår tjänsten kan fällas till ansvar för detta även om lydnadsplikt mot ordern förelegat. När en beordrad gärning är brottslig blir det fråga om att göra en avvägning mellan det genom lagregler skyddade intresset å ena sidan och intresset att upprätthålla disciplinen å den andra. En liknande avvägning får ske då en beordrad gärning är moraliskt förkastlig.

Lydnadsbrottet kan begås på tre olika sätt, nämligen genom vägran att lyda, genom underlåtenhet att lyda eller genom att dröja otillbörligen med att fullgöra ordern.

Grovt lydnadsbrott regleras i 24 kap. 6 §. Vid bedömande om ett lydnadsbrott är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas, om gärningen har begåtts under strid eller i övrigt medför särskild fara för krigslydnaden.

För lydnadsbrott av värnpliktiga under fredstid gäller 39 § värnpliktslagen (se avsnitt 14.5.16).

Den typ av order som avses i bestämmelsen om lydnadsbrott har inom försvarsmakten och i krigssituationer – som det skall vara frågan om för att den nu aktuella bestämmelsen skall tillämpas – en mycket stor betydelse. Man kan säga att lydnadsplikten – på grund av försvarsmaktens funktionssätt och med hänsyn till de förhållanden under vilka den är avsedd att fullgöra sina uppgifter – är en grundförutsättning för försvarsmaktens effektivitet. Mot bakgrund härav står det klart att det skyddsintresse som bestämmelserna om lynadsbrott slår vakt om är av synnerligen stor betydelse. Med hänsyn till de ödesdigra konsekvenser som kan bli följden både för rikets säkerhet och för enskilda krigsmäns säkerhet av om t. ex. en hög chef vägrar att lyda en viktig order bör livstids fängelse gälla som maximistraff för brottet.

F. n. gäller fängelse i 14 dagar som minimistraff för lydnadsbrott begånget i krig. I propositionen föreslås att böter skall införas i straffskalan för brottet. Där (s. 128) uttalas att brott mot lydnadsplikten under krigsförhållanden alltid är av allvarlig natur men att man även under sådana förhållanden bör "kunna se mindre allvarligt på lydnadsbrott som inte har direkt anknytning till stridsverksamheten, bevakningstjänsten eller liknande". Vi delar denna uppfattning. Böter bör således gälla som minimistraff för lydnadsbrott.

När det sedan gäller gränsdragningen mellan normalgraden av lydnadsbrott och grovt lydnadsbrott är främst minimistraffet för grovt brott av intresse. Både f. n. och enligt förslaget är detta allmänna fängelseminimum. Enligt vår uppfattning är detta ett alltför lågt straff för de gärningar som av-

ses med bestämmelsen om grovt lydnadsbrott. Detta gäller särskilt som, enligt förslaget i propositionen, bestämmelsen om lydnadsbrott – och för övrigt även de andra brottsstadgandena i 24 kap. – skall tillämpas endast vid krig eller liknande omständigheter. Vi föreslår att som nytt minimistraff för grovt lydnadsbrott skall gälla fängelse i ett år och sex månader.

Om minimistraffet för grovt lydnadsbrott sätts till fängelse i ett år och sex månader kan maximistraffet för normalgraden av lydnadsbrott, liksom i propositionen, sättas till fängelse i två år.

7 § Rymning

Den i propositionen föreslagna bestämmelsen om rymning motsvarar förutom rymning enligt nuvarande 21 kap. 12 § även de nuvarande bestämmelserna om undanhållande i 21 kap. 11 § och, i viss utsträckning, om överlöpande till fienden enligt nuvarande 22 kap. 3 §.

I strafflagen var straffskalan för rymning (26 kap. 12 § SL) fängelse eller disciplinstraff. För rymning under beredskapstillstånd gällde dock fängelse eller straffarbete i högst två år. Och var riket i krig skulle dömas till straffarbete i högst tio år. För undanhållande (26 kap. 11 § SL) skulle dömas till disciplinstraff. Om gärningsmannen tidigare gjort sig skyldig till undanhållande fick dömas till fängelse. För undanhållande under beredskapstillstånd var straffet disciplinstraff eller fängelse. Var riket i krig skulle dömas till straffarbete i högst två år. För överlöpande till fienden (27 kap. 3 § SL) var straffskalan straffarbete på livstid eller från sex till tio år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

rymning	disciplinstraff eller fängelse i högst två år
rymning (beredskapstillstånd)	fängelse i högst två år
rymning (krig)	fängelse i högst tio år
undanhållande	disciplinstraff eller fängelse i högst sex månader
undanhållande (beredskapstillstånd eller krig)	disciplinstraff eller fängelse i högst två år
överlöpande till fienden	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid

I propositionen föreslås följande straffskalor.

rymning	böter eller fängelse i högst två år
grov rymning	fängelse i högst tio år eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

rymning	böter eller fängelse i högst två år
grov rymning	fängelse på viss tid, lägst ett år och sex månader och högst tio år, eller på livstid

Rymning består i att en krigsman avviker eller uteblir från sin tjänstgöring. Avvikelsen eller utevaron måste av naturliga skäl vara olovlig för att

ansvar skall ådömas. Ansvar utesluts således vid laga förfall. Vid sjukdom föreligger laga förfall dock endast om sjukdomen varit sådan att den hindrat en inställelse och detta styrks på visst sätt, t. ex. genom läkarintyg.

För grov rymning gäller en särskild straffskala. Vid bedömande av om brottet är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas, om gärningsmannen avvikit under eller i anslutning till strid eller gått över till fienden eller i övrigt överlämnat sig frivilligt till denne. Genom att som rekvisit, som särskilt skall beaktas vid bedömande av huruvida grovt brott föreligger, inta att gärningsmannen "gått över till fienden eller i övrigt överlämnat sig frivilligt till denne" har den nu gällande straffbestämmelsen i 22 kap. 3 § om överlöpande till fienden inarbetats till viss del i rymningsbestämmelsen.

Det vanligaste fallet av rymning torde vara underlåtenhet att över huvud taget inställa sig till tjänstgöring.

Begås rymningsbrott av värnpliktig under fredstid skall 39 § värnpliktslagen tillämpas (se avsnitt 14.5.16).

Det står klart att det är mycket viktigt att krigsmän iakttar sin skyldighet att inställa sig till tjänstgöring och endast efter det att tillstånd getts lämnar tjänstgöringen. I annat fall torde inte bara disciplinen inom försvarsmakten kunna påverkas utan även försvarsmaktens funktioner rent allmänt. Det sistnämnda gäller naturligtvis särskilt då fråga är om personal i nyckelpositioner. Men samtidigt som de allvarligaste fallen av rymning, särskilt sådana gärningar som innefattar ett överlöpande till fienden, är brott med ett synnerligen högt straffvärde finns rymningsbrott som inte är allvarligare än att ett bötesstraff bör kunna räcka som straffrättslig sanktion. Enligt vår uppfattning bör straffskalan för rymning sträcka sig från böter till livstids fängelse. I sak innebär detta ingen förändring i förhållande till nuvarande reglering eller till förslagen i propositionen.

Minimistraffet för grovt brott är enligt propositionen allmänna fängelseminimum. Detta kan jämföras med nuvarande minimistraff för rymning under beredskapstillstånd eller krig, som är allmänna fängelseminimum, och minimistraffet för överlöpande till fienden, som är fängelse i fyra år. Enligt vår uppfattning bör minimistraffet för grov rymning vara högre än allmänna fängelseminimum. En lämplig gräns är fängelse i ett år och sex månader. Härigenom kommer samma minimistraff att gälla för grov rymning som för grovt lydnadsbrott. Detta anser vi vara riktigt.

Om minimistraffet för grov rymning sätts till fängelse i ett år och sex månader kan maximistraffet för normalgraden, liksom enligt propositionen, vara fängelse i två år.

8 § Våld eller hot mot förman

Enligt strafflagen var straffskalan för våld eller hot mot krigsman (26 kap. 7 § SL) fängelse eller disciplinstraff eller, om brottet, med hänsyn till att det innebar fara för krigslydnaden eller eljest, var att anse som grovt, fängelse eller straffarbete i högst fyra år. Om brottet riktade sig mot förman eller mot vaktpost eller annan krigsman som tjänstgjorde för bevakning eller upprätthållande av ordning och det förövades då riket var i krig var straffskalan fängelse eller straffarbete i högst tio år eller, vid ringa brott, disciplinstraff.

Och om gärningen ägde rum under strid eller annars vid tillfälle då brott mot krigslydnaden medför särskild fara, fick dömas till straffarbete på livstid.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

våld eller hot mot förman (krig)	fängelse i högst tio år
ringa våld eller hot mot förman (krig)	disciplinstraff eller fängelse i högst sex månader
våld eller hot mot förman, särskild fara (krig)	högst fängelse på livstid

I propositionen föreslås följande straffskalor.

våld eller hot mot förman	böter eller fängelse i högst två år
grovt våld eller hot mot förman	fängelse i högst sex år

Vi föreslår följande straffskalor.

våld eller hot mot förman	böter eller fängelse i högst två år
grovt våld eller hot mot förman	fängelse, lägst ett år och sex månader och högst tio år

Brottet våld eller hot mot förman har likheter med våld eller hot mot tjänsteman i 20 kap. 1 §. En skillnad är dock att brottet kan förövas endast av krigsman. En annan är att uttrycket "annars med anledning av hans tjänst" täcker mer än hämnd i 20 kap. 1 §.

För grovt brott gäller en särskild straffskala. Vid bedömande av om brottet är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas om gärningen har begåtts under strid eller då brott mot krigslydnaden annars medför särskild fara.

F. n. gäller livstids fängelse som maximistraff för våld eller hot mot förman som begås i krig. I propositionen har maximistraffet sänkts till fängelse i sex år. Någon förklaring till varför så skett har emellertid inte givits.

Enligt vår uppfattning kan svåra fall av våld eller hot mot förman under strid medföra mycket allvarliga men för försvarsmakten. Vi anser det därför inte befogat att genomföra den kraftiga sänkning av maximistraffet som föreslås i propositionen. Vi föreslår att maximistraffet för grovt brott sätts till fängelse i tio år. Detta innebär bl. a. att konkurrens aldrig uppstår med grov misshandel i 3 kap. 5 §.

Minimistraffet för grovt brott bör vara samma som för grovt lydnadsbrott, fängelse i ett år och sex månader. Detta innebär att maximistraffet för normalgraden av brottet bör sättas till fängelse i två år.

9 § Samröre med fienden

I strafflagen var straffskalan för samröre med fienden (27 kap. 4 § SL) högst straffarbete i två år.

Enligt BrB är straffskalan disciplinstraff eller fängelse i högst två år.

I propositionen föreslås att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst ett år.

Brottet samröre med fienden består i att en krigsman, då riket är i krig,

obehörigen avsänder ett meddelande till eller på annat sätt träder i förbindelse med någon som tillhör fiendens krigsmakt eller vistas på fiendens område. Med fiendens område förstås varje av fienden behärskat territorium.

Bestämmelsen om samröre med fienden är inte tillämplig då gärningen utgör t. ex. förberedelse till landsförräderi eller spioneri.

Syftet bakom bestämmelsen om samröre med fienden är att förhindra att situationer uppstår som lätt kan medföra att fienden får upplysningar som kan skada försvaret. Bestämmelsen kompletterar straffbestämmelserna rörande landsförräderi (25 kap. 1 §), landssvek (25 kap. 2 §), landsskadlig vårdslöshet (25 kap. 3 §), spioneri (22 kap. 5–6 §§) och obehörig befattning med hemlig uppgift (22 kap. 7–8 §§).

Allvarliga fall av förbindelse med fienden faller under de nu nämnda lagrummen. Endast mindre allvarliga fall av sådan förbindelse skall alltså straffas enligt bestämmelsen om samröre med fienden. Enligt vår uppfattning bör maximistraffet för brottet, bl. a. med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, kunna sänkas till fängelse i ett år. Minimistraffet bör vara böter.

10 § Undergrävande av stridsviljan

I strafflagen var straffskalan för undergrävande av stridsviljan straffarbete på livstid eller från fyra till tio år eller, om faran var ringa, straffarbete i högst sex år eller fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

undergrävande av stridsviljan	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid
undergrävande av stridsviljan, ringa fara	fängelse i högst sex år

I propositionen föreslås att straffskalan skall vara fängelse i högst tio år eller på livstid.

Vi föreslår följande straffskalor.

undergrävande av stridsviljan	fängelse på viss tid, lägst ett år och sex månader och högst tio år, eller på livstid
undergrävande av stridsviljan, ringa fara	fängelse i högst två år

Brottet undergrävande av stridsviljan består i att en krigsman, under strid eller då brott mot krigslydnaden annars medför särskild fara, råder andra krigsmän att ge sig åt fienden eller på annat sätt i andra krigsmäns närvaro obehörigen företar sig något som är ägnat att framkalla trolöshet eller modlöshet. Med uttrycket "då brott mot krigslydnaden annars medför särskild fara" avses vissa med strid jämställda tillfällen. Som exempel kan nämnas att en avdelning befinner sig på spaning bakom fiendens linjer eller på annat sätt i fiendens närhet. Med "trolöshet" avses varje någorlunda allvarligt åsidosättande av tjänstplikt. Genom att gärningen skall ha företagits obehöri-

gen utesluts från straffbarhet bl. a. av omständigheterna påkallade tillbakadraganden eller omgrupperingar av trupper. Även om det inte framgår av lagtexten avser straffbestämmelsen endast gärningar som är ägnade att medföra *allvarlig risk* för trolöshet eller modlöshet.

Enligt vår uppfattning kan svåra fall av undergrävande av stridsviljan medföra lika allvarliga men för försvarsmakten som lydnadsbrott och våld eller hot mot förman. Liksom vid dessa brott är det därför befogat att låta livstids fängelse utgöra maximistraffet. Minimistraffet bör liksom f. n. och enligt förslaget i propositionen vara allmänna fängelseminimum. Något utrymme att införa böter i straffskalan finns inte enligt vårt bedömande.

När det sedan gäller straffskalans utseende i övrigt innebär förslaget i propositionen den "förenklingen" att den särskilda straffskalan för fall där faran är ringa slopats. Enligt vår uppfattning är detta emellertid ingen förenkling; i vart fall inte för dem som skall tillämpa bestämmelsen. Varken i propositionen eller i militäransvarskommitténs betänkande (SOU 1983:2), vilket legat till grund för propositionen, anges något annat skäl för att slopa straffskalan för fall med ringa fara än denna "förenkling". Mot bakgrund härav föreslår vi att den tidigare gällande ordningen med brottet uppdelat på två olika grader återinförs.

När det gäller gränsdragningen mellan normalgraden av brottet och fall med ringa fara anser vi att likhet bör råda mellan undergrävande av stridsviljan, lydnadsbrott och våld eller hot mot förman. Minimistraffet för normalgraden bör alltså vara fängelse i ett år och sex månader och maximistraffet för fall med ringa fara fängelse i två år.

11 § Försummande av krigsförberedelse

I strafflagen var straffskalan för bristfällig krigsförberedelse (27 kap. 8 § SL) straffarbete i högst sex år eller fängelse. För uppsåtligt grovt brott var straffskalan straffarbete från fyra till tio år eller på livstid.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

försummande av krigsförberedelse	fängelse i högst sex år
grovt försummande av krigsförberedelse	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid

I propositionen föreslås att straffskalan skall vara fängelse i högst tio år eller på livstid.

Vi föreslår följande straffskalor.

försummande av krigsförberedelse	fängelse i högst två år
grovt försummande av krigsförberedelse	fängelse på viss tid, lägst ett år och sex månader och högst tio år, eller på livstid

Försummande av krigsförberedelse består i att en krigsman underlåter att i vad på honom ankommer sätta en försvarsanläggning i stridsberedskap, göra en avdelning stridsberedd, anskaffa egendom eller på annat sätt förbereda en krigshandling. Brottssubjektet enligt paragrafen är – liksom i övrigt

i kapitlet – krigsman. Ofta torde det vara fråga om någon som för befälet över en försvarsanläggning eller över en avdelning krigsmän. Detta är emellertid inte nödvändigt. Även annan krigsman som t. ex. har till uppgift att relativt självständigt svara för vissa anordningar kan göra sig skyldig till försummande av krigsförberedelse. Det skall emellertid vara fråga om åliggan-den av större betydelse för förberedelserna såsom helhet betraktade. Mer perifera uppgifter vid förberedande av krigsföretag kan alltså inte föranleda ansvar för försummande av krigsförberedelse.

Det är uppenbart att brister i krigsförberedelser då riket är i krig eller då krigsfara råder kan få mycket allvarliga följder såväl för försvaret i stort som för enskilda krigsmän. Enligt vår uppfattning kan brottet härvidlag jämföras med lydnadsbrott, rymning, våld eller hot mot förman och undergrävande av stridsviljan. Vårt förslag innebär därför att försummande av krigsförberedelse när det gäller straffskalorna jämställs med dessa brott. Dock bör, i likhet med vid undergrävande av stridsviljan, böter inte ingå i straffskalan för brottet.

12 § Obehörig kapitulation

I strafflagen var straffskalan för obehörig kapitulation (dagtingan, 27 kap. 9 § SL) straffarbete på livstid eller från sex till tio år.

Enligt BrB är straffskalan (brottet benäms i BrB dagtingan) fängelse på viss tid, lägst sex och högst tio år, eller på livstid.

I propositionen föreslås att straffskalan skall vara fängelse i högst tio år eller på livstid.

Vi föreslår att straffskalan skall vara fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid.

Obehörig kapitulation består i att en krigsman under tjänstgöring som chef för en avdelning av försvarsmakten obehörigen till fienden överlämnar en stridsställning, krigsmateriel eller annat som har avsevärd betydelse för krigföringen eller ger sig och sin avdelning åt fienden. För straffbarhet förutsätts alltså att gärningen skett "obehörigen". Detta innebär att det finns situationer där det inte är straffbart att t. ex. ge sig åt fienden. En truppstyrka måste således inte under alla förhållanden låta sig nedgöras för att undgå tillfångatagande. Innan detta sker måste dock – vilket framgick av straffbestämmelsens tidigare lydelse – tillgängliga medel och utvägar till försvar utnyttjas, föreskrivna förstörelseåtgärder vidtas och särskilt anbefallt motstånd utföras.

Liksom vid flertalet övriga brott i 24 kap. är det uppenbart att obehörig kapitulation kan få mycket allvarliga följder för försvaret och för landet i dess helhet. Ingen tvekan råder om att maximistraffet för brottet bör vara fängelse på livstid. När det gäller minimistraffet kan det emellertid diskuteras vilken nivå som är lämplig. Enligt BrB gäller f. n. fängelse i sex år som minimistraff. I propositionen föreslås – utan motivering – att minimistraffet skall vara allmänna fängelseminimum dvs. med vårt förslag fängelse i en månad.

Vi anser att ett minimistraff på sex års fängelse är alltför högt. Däremot är det inte lämpligt – vare sig med hänsyn till brottets straffvärde eller till behovet av vägledning åt domstolarna – att, som föreslås i propositionen, ha en straffskala som sträcker sig från fängelse i en månad till livstids fängelse. Vårt förslag innebär att minimistraffet för brottet sätts till fängelse i två år.

13 § Stridsförsumlighet

I strafflagen var straffskalan för stridsförsumlighet (27 kap. 10 § SL) straffarbete i högst sex år eller fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete från fyra till tio år eller på livstid.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

stridsförsumlighet	fängelse i högst sex år
grov stridsförsumlighet	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid

I propositionen föreslås att straffskalan skall vara fängelse i högst tio år eller på livstid.

Vi förslår följande straffskalor.

stridsförsumlighet	fängelse i högst två år
grov stridsförsumlighet	fängelse på viss tid, lägst ett år och sex månader och högst tio år, eller på livstid

Stridsförsumlighet består i att en krigsman underlåter att under eller i anslutning till strid till det yttersta uppfylla sin plikt att främja krigföringen. Kriminaliseringen utgår således från krigsmännens tjänsteplikter. Med tjänsteplikt avses vad som åligger krigsmän enligt reglementen, instruktioner och andra föreskrifter samt vad tjänstens beskaffenhet i övrigt kan anses fordra. Varje brytande av tjänsteplikten under strid eller i anslutning till strid omfattas dock inte av bestämmelsen utan endast de som har direkt samband med stridshandlingarna. När det gäller att främja krigföringen är det uppenbart att det fordras en pliktuppfyllelse som går utöver vad som under vanliga förhållanden skäligen kan krävas. Det är för att framhäva detta som man i lagtexten använt uttrycket "till det yttersta uppfylla sin plikt".

Det är uppenbart att det är av mycket stor vikt att varje krigsman fullgör sina åligganden vid pågående krigsoperationer. Vi anser att stridsförsumlighet i svårhetshänseende kan jämställas med lydnadsbrott, rymning, våld eller hot mot förman, undergrävande av stridsviljan och försummande av krigsförberedelse. Liksom vid undergrävande av stridsviljan och försummande av krigsförberedelse bör emellertid böter inte ingå i straffskalan för brottet.

14 § Tjänstebrott

I strafflagen var straffskalan för tjänstebrott (tjänstefel, 26 kap. 18 § SL) disciplinstraff eller, om brottet var grovt, fängelse.

Enligt BrB gäller följande straffskalor (brottet benämns i BrB tjänstefel).

tjänstefel	disciplinstraff
grovt tjänstefel	fängelse i högst ett år

I propositionen (vari som tjänstebrott upptas endast gärningar av allvarlig natur) föreslås att straffskalan skall vara fängelse i högst två år

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst ett år.

Tjänstebrott består i att en krigsman uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom och att det fel han härigenom gör sig skyldig till är av allvarlig natur. Bestämmelsen om tjänstebrott skall inte tillämpas om gärningen faller under brottsstadgandena i 24 kap. 5–13 §§. Tjänstebrott är alltså subsidiärt i förhållande till dessa brott.

Den brottsliga gärningen vid tjänstebrott består alltså i att krigsmannen åsidosätter vad som åligger honom, vilket framgår av reglementen, instruktioner eller allmänna bestämmelser, särskilda föreskrifter eller tjänstens beskaffenhet. I nu nämnda tjänsteföreskrifter kan inte anges hur en krigsman skall bete sig i alla tänkbara situationer. Även då skrivna regler saknas handlar krigsman dock under tjänsteansvar. I dessa fall får man, när man skall bestämma vad tjänsteplikten innehåller, söka ledning i vad tjänstens beskaffenhet kräver.

Bestämmelsen om tjänstebrott har företräde framför bestämmelsen om värnpliktsbrott i 39 § värnpliktslagen.

Allvarliga brott av krigsmän skall bestraffas enligt de tidigare paragraferna i detta kapitel. Tjänstebrott avser således återstående mindre allvarliga gärningar. Enligt vår uppfattning saknas skäl att, som utan närmare motivering föreslås i propositionen, höja maximistraffet från ett års fängelse till fängelse i två år. Vi föreslår därför att maximistraffet får ligga kvar på fängelse i ett år. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär dock även vårt förslag en viss – om än betydligt mindre – höjning av maximistraffet.

När det gäller minimistraffet föreslår vi att böter införs. Vi kan alltså tänka oss fall av tjänstebrott som är av sådan svårhetsgrad att böter bör kunna komma ifråga. Detta gäller särskilt som vi föreslår en skärpning av bötesstraffet.

14.4.7 25 kap. Om landsförräderi m. m.

Våra förslag i detta avsnitt grundar sig på regeringens proposition 1985/86:9 om lag om disciplinföreseelser av krigsmän m. m., se avsnitt 14.4.6.

Med landsförräderi m. m. avses brotten landsförräderi (25 kap. 1 §), landssvek (25 kap. 2 §), landsskadlig vårdslöshet (25 kap. 3 §), ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (25 kap. 5 §) och folkrättsbrott (25 kap. 6 §).

Straffstadgandena i 25 kap. har det gemensamt att de avser brott som inte kan begås under vanliga fredsförhållanden. De är emellertid riktade till alla och således inte såsom stadgandena i 24 kap. endast mot krigsmän.

I slutet av 25 kap. finns en del särskilda bestämmelser som rör brotten i kapitlet. Sålunda finns i 25 kap. 8 § en bestämmelse som innebär att lindrigare straff än som är stadgat för gärningen får ådömas om någon begått ett

brott under krig men vid brottet inte saknat anledning anta att gärningen under krigsbruk var tillåten. Var i ett sådant fall omständigheterna synnerligen mildrande inträder ansvarsfrihet. Vidare gäller enligt 25 kap. 9 § att om en gärning enligt 25 kap. förövas mot en stat som är förbunden med Sverige, mot en sådan stats försvarsmakt eller mot någon som tillhör denna skall vad som föreskrivs om sådana gärningar mot Sverige, mot Sveriges försvarsmakt eller krigsmän tillämpas.

1–3 §§ Landsförräderi, landssvek och landsskadlig vårdslöshet

I strafflagen var straffet för landsförräderi (krigsförräderi, 27 kap. 1 § första stycket SL) straffarbete på livstid eller, om brottet innebar endast ringa fara för rikets säkerhet, straffarbete från fyra till tio år. Straffet för landssvek (27 kap. 1 § tredje stycket SL) var straffarbete i högst sex år eller fängelse och för landsskadlig vårdslöshet (av oaktsamhet begånget landsförräderi, 27 kap. 2 § SL) fängelse eller, om brottet var grovt, straffarbete i högst fyra år. Avsåg landsskadlig vårdslöshet av oaktsamhet begånget landssvek var straffskalan högst straffarbete i högst fyra år. Avsåg landsskadlig vårdslöshet av oaktsamhet begånget landssvek var straffskalan högst straffarbete i två år.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

landsförräderi	fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid
landssvek	fängelse i högst sex år
landsskadlig vårdslöshet	fängelse i högst fyra år

I propositionen föreslås att straffskalorna skall vara oförändrade.

Vi föreslår följande straffskalor.

landsförräderi	fängelse på viss tid, lägst tre och högst tio år, eller på livstid
landssvek	fängelse i högst fyra år
landsskadlig vårdslöshet	böter eller fängelse i i högst två år

Landsförräderi kan begås endast då riket är i krig eller under tid då regeringen med stöd av 25 kap. 10 § föreskrivit att bestämmelsen skall tillämpas. Det är emellertid inte något militärt brott utan det kan begås av även andra än krigsmän. Enligt lagtexten kan landsförräderi begås på fyra olika sätt, nämligen genom att någon

1. hindrar, missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet,
2. förråder, förstör eller skadar egendom som är av betydelse för totalförsvaret,
3. åt fienden anskaffar krigsfolk, egendom eller tjänster, eller
4. begår annan liknande förrädisk gärning.

Ansvar för landsförräderi skall dock ådömas endast om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för totalförsvaret eller innefattar avsevärt bistånd åt fienden.

Punkterna 1–3 ovan utgör vägledande exempel på landsförräderi. Punk-

ten 4 är en mer generell klausul. Med ordet "liknande" anges att handlingen skall vara att jämställa med dem i punkterna 1–3. Uttrycket "förrädisk gärning" avser att ytterligare utmärka att handlingen skall framstå som ett svikande av vad som i allmänhet uppfattas som en självklar plikt mot riket under rådande förhållanden.

Landssvek föreligger då någon begår ett landsförräderi som endast i mindre mån är ägnat att medföra men för totalförsvaret eller innefattar ringare bistånd åt fienden.

Av oaktsamhet begången gärning, som – om uppsåt förelegat – varit att bedöma som landsförräderi eller landssvek, utgör landsskadlig vårdslöshet.

Gemensamt för landsförräderi, landssvek och landsskadlig vårdslöshet gäller enligt 25 kap. 4 § att ansvarsfrihet inträder om gärningen innefattar anskaffande av egendom eller tjänster åt fienden inom ett område som är besatt av denne och den med hänsyn till befolkningens behov, gärningsmannens försörjning eller andra särskilda förhållanden inte kan anses otillbörlig.

Det är uppenbart att de brott som det här är fråga om, främst *landsförräderi* och *landssvek,* har ett mycket högt straffvärde. Vi har tidigare, bl. a. då vi behandlat högmålsbrotten i 21 kap. och brotten mot rikets säkerhet i 22 kap., intagit den ståndpunkten att någon sänkning av straffvärdet för denna typ av brott inte bör komma i fråga. Landsförräderi och landssvek bör därför ligga kvar på samma nivå som f. n. Endast de justeringar som föranleds av övergången till tvåtredjedelsfrigivning bör genomföras. Detta innebär att landsförräderi och landssvek liksom f. n. får samma straffskalor som resp. grad av spioneri.

Landsskadlig vårdslöshet är ett oaktsamhetsbrott. Vår inställning till sådana brott är att deras straffvärde allmänt sett är lågt och att det är betydligt lägre än det hos motsvarande uppsåtliga brott. Vi anser att den nuvarande straffskalan för landsskadlig vårdslöshet är för hög och föreslår därför att den sänks även utöver vad som föranleds av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

5 § Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet

I strafflagen 11 kap. 6 § enligt 1948 års lydelse fanns en bestämmelse om straff för allmänfarlig ryktesspridning. Innehållet i denna fördelades i BrB på tre olika lagrum, nämligen 16 kap. 6 § (samhällsfarlig ryktesspridning), 17 kap. 6 § (beljugande av myndighet) och 19 kap. 8 § (ryktesspridning till fara för rikets säkerhet). Straffet för samhällsfarlig ryktesspridning var högst straffarbete i två år.

Enligt BrB är straffskalan för ryktesspridning till fara för rikets säkerhet böter eller fängelse i högst två år.

I propositionen föreslås att till stadgandet om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet skall föras den nuvarande bestämmelsen i 22 kap. 6 § om försvarsskadlig ryktesspridning. Straffskalan föreslås bli böter eller fängelse i högst två år. (Enligt BrB är straffskalan för försvarsskadlig ryktesspridning disciplinstraff eller fängelse i högst två år.)

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst två år.

Brottet ryktesspridning till fara för rikets säkerhet kan begås endast då

riket är i krig eller under tid då regeringen med stöd av 25 kap. 10 § föreskrivit att bestämmelsen skall tillämpas. Brottet kan begås på tre olika sätt. Först i paragrafen nämns det fall att någon bland allmänheten sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet. Härefter nämns att någon till främmande makt framför eller låter framkomma sådant påstående. Som sista punkt nämns slutligen att någon bland krigsmän sprider sådana påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet.

Det som sprids skall alltså enligt brottsbeskrivningen vara något som till sitt innehåll är osant. Exempel på allvarligare gärningar som faller under straffstadgandet är att någon till främmande makt lämnar falska upplysningar om infiltration från en annan makts sida eller om krav som en sådan makt skulle ha ställt mot landets regering eller om att regeringen slutit militäravtal med annan makt eller åt sådan makt upplåtit baser på svenskt område.

Stadgandet om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet innehåller gärningar med ett inte obetydligt straffvärde. Enligt vår uppfattning är straffvärdet något högre än den nuvarande straffskalan anger. Vi föreslår därför att den sänkning av maximistraffet, som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för oförändrade anstaltstider, inte sker vid ryktesspridning till fara för rikets säkerhet.

6 § Folkrättsbrott

I strafflagen var straffskalan för folkrättsbrott (27 kap. 11 § SL) högst straffarbete i fyra år eller, om brottet var grovt, straffarbete från två till tio år eller på livstid.

Enligt BrB gäller följande straffskalor.

folkrättsbrott	fängelse i högst fyra år
ringa folkrättsbrott	böter (eller disciplinstraff) eller fängelse i högst fyra år
grovt folkrättsbrott	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid

I propositionen föreslås att straffbestämmelsen om folkrättsbrott skall avse endast svåra överträdelser varför straffskalan för ringa brott slopats. I övrigt föreslås följande straffskalor.

folkrättsbrott	fängelse i högst fyra år
grovt folkrättsbrott	fängelse i högst tio år eller på livstid

Vi föreslår följande straffskalor.

folkrättsbrott	fängelse i högst tre år
grovt folkrättsbrott	fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid

Folkrättsbrott är inte ett militärt brott. Gärningsmannen behöver således inte vara krigsman utan var och en som begår en gärning som faller under

bestämmelsen kan straffas. Brottet består i att göra sig skyldig till en överträdelse av något sådant avtal med främmande makt eller någon sådan allmänt erkänd grundsats som rör den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. I lagtexten ges ett antal exempel på sådana svåra överträdelser. Det rör sig om

1. att använda stridsmedel som är förbjudna enligt folkrätten,
2. att missbruka kännetecknet röda korset, Förenta Nationernas kännetecken, civilförsvarets internationella kännetecken, parlamentära flaggor eller andra internationellt erkända kännetecken eller att med hjälp av förrädiskt förfarande av något annat slag döda eller skada en motståndare,
3. att anfalla civilpersoner eller den som är försatt ur stridbart skick,
4. att inleda ett urskillningslöst anfall med vetskap om att anfallet kommer att förorsaka synnerligen svåra förluster eller skador på civilpersoner eller civil egendom,
5. att inleda anfall mot anläggningar eller installationer som åtnjuter särskilt folkrättsligt skydd,
6. att tillfoga av folkrätten särskilt skyddade personer allvarligt lidande, att tvinga krigsfångar eller civilpersoner att tjänstgöra hos deras motparts väpnade styrkor eller att i strid mot folkrätten beröva civilpersoner friheten,
7. att, i andra fall än som anges i 1–6, godtyckligt och i stor omfattning förstöra eller tillägna sig egendom som åtnjuter ett särskilt folkrättsligt skydd.

Om brottet är grovt gäller en särskild straffskala. Vid bedömande av om brottet är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas, om det förövats genom ett stort antal skilda handlingar eller om många människor dödats eller skadats eller omfattande egendomsförlust uppkommit på grund av brottet.

Det är uppenbart att folkrättsbrott hör till de brott som har det allra högsta straffvärdet. Livstids fängelse bör därför även i fortsättningen vara maximistraff för grovt folkrättsbrott.

När det gäller minimistraffet föreslås i propositionen mot bakgrund av att endast svåra överträdelser föreslås bli straffbara som folkrättsbrott, att allmänna fängelseminimum skall gälla. Enligt vår uppfattning är det tveksamt om det med den i propositionen föreslagna avgränsningen av det straffbara området finns fall av folkrättsbrott som – utan att reglerna om underskridande av straffminimum är tillämpliga – bör föranleda ett så lindrigt straff som fängelse i en månad. Vi har emellertid slutligen stannat för att inte föreslå att ett förhöjt minimistraff införs.

Den återstående frågan gäller hur avgränsningen bör göras mellan normalgraden av brottet och grovt brott. F. n. gäller fängelse i två år som minimistraff. I propositionen föreslås att det förhöjda minimistraffet för grovt brott slopas. Enligt vår uppfattning bör även i fortsättningen gälla ett minimistraff för grovt brott. Detta kan lämpligen sättas till fängelse i två år. Härigenom kan maximistraffet för normalgraden av brott sättas till fängelse i tre år.

14.5 Brotten i specialstraffrätten

14.5.1 Brotten i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

I trafikbrottslagen förekommer en del speciella termer. För enkelhetens skull skall här inledningsvis lämnas en definition av de viktigaste.

Med *vägtrafikant* avses var och en som färdas eller eljest uppehåller sig på väg eller i fordon på väg. Den som uppehåller sig i tåg eller spårvagn på väg är inte vägtrafikant i lagens mening.

Motordrivet fordon är fordon, som för framdrivande är försett med motor, dock ej flygplan eller sådan eldriven rullstol, som är att hänföra till cykel. Motordrivna fordon indelas i motorfordon, traktorer, motorredskap och terrängmotorfordon.

1 § Vårdslöshet i trafik och grov vårdslöshet i trafik

Enligt trafikbrottslagen gäller följande straffskalor.

vårdslöshet i trafik	böter
grov vårdslöshet i trafik	fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

vårdslöshet i trafik	böter
grov vårdslöshet i trafik	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år och sex månader

Vårdslöshet i trafik kan begås av "vägtrafikant, den som för spårvagn eller den som annorstädes än på väg för motordrivet fordon". Brottet består i att brista i den "omsorg och varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna". Fall där oaktsamheten är ringa skall inte föranleda ansvar.

Grov vårdslöshet i trafik är ett särskilt brott. Det kan begås endast av den som för "motordrivet fordon eller spårvagn" och består i att vid förande av fordonet ådagalägga grov oaktsamhet eller visa uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom.

Exempel på fall som i praxis föranlett ansvar för grov vårdslöshet i trafik är en körning i hög fart mot rött ljus i en hårt trafikerad vägkorsning (NJA 1978:251), en färd som skedde på fel sida om trafikdelare och på olika parkvägar, över och även på gångbanor och genom en för fotgängare avsedd ca sex meter lång tunnel vid T-banestation vilket allt skedde framför förföljande polisbil (SvJT 1964 rf s. 62) och en omkörning på motorcykel med "överdådigt hög hastighet" av bilkolonn i en kurva och strax före en väl synlig och genom vägmärken angiven vägkorsning (Försäkringsjuridiska föreningens rättsfallssamling 1959 s. 260).

Vårdslöshet i trafik har klara beröringspunkter med brotten vållande till annans död (3 kap. 6 § BrB), vållande till kroppsskada eller sjukdom (3 kap. 7 § BrB) och framkallande av fara för annan (3 kap. 8 § BrB). Vi har i avsnitt

14.1.1 (vartill här hänvisas) närmare diskuterat hur straffskalorna för de olika brotten bör förhålla sig till varandra.

Vårdslöshet i trafik är f. n. och även med vårt förslag ett rent bötesbrott. Vi anser att den nuvarande straffmätningen för brottet, som innebär att ca 90 procent av fallen ådöms 15–25 dagsböter, är lämplig. Med vårt förslag till omkonstruktion av bötesstraffet innebär detta att en betydande övergång till höga penningböter kommer att ske vid vårdslöshet i trafik. (Jämför avsnitt 8.3.)

När det gäller straffskalan för grov vårdslöshet i trafik innebär vårt förslag en sänkning av både maximum och minimum. Dessa sänkningar är emellertid inte uttryck för ett lägre straffvärde hos grov vårdslöshet i trafik. Att maximistraffet sänks till fängelse i ett år och sex månader beror enbart på övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Liksom f. n. innebär maximistraffet i praktiken en anstaltstid på ett år. De fängelsestraff på över tre månader som utdöms för grov vårdslöshet i trafik måste nämligen, för att inte en straffskärpning skall ske, med vårt förslag minskas med en fjärdedel i förhållande till f. n. När det sedan gäller införandet av böter med ett högt minimum som minimistraff är grunden vår ändrade syn på bötesstraffets användningsområde. Vi anser att höga dagsböter är ett strängt straff som dessutom inte har de skadeverkningar som fängelsestraff ofta är förenade med. Och för att möjliggöra utdömande av ännu strängare bötesstraff än f. n. föreslår vi bl. a. att det maximala antalet dagsböter höjs, för ett brott till 200 och för flera brott till 300.

Vid grov vårdslöshet i trafik används påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn förhållandevis sällan. Som exempel kan tas de siffror statistiken för år 1984 innehåller (Statistiska meddelanden R 11 SM 8501; statistiken avser huvudbrott vilket innebär att även fall där rattfylleri förekommit redovisas som (grov) vårdslöshet i trafik). Det året utdömdes fängelse i 94 fall, men villkorlig dom och skyddstillsyn i endast 14 resp. 15 fall. Skyddstillsynsdomarna var dessutom i flera fall förenade med fängelse enligt nuvarande 28 kap. 3 § BrB. Det sagda innebär att det nya minimistraff vi föreslår för grov vårdslöshet i trafik i större utsträckning än vid andra brott kommer att medföra en övergång från korta fängelsestraff till höga böter. De fall som här kommer i fråga är av naturliga skäl sådana som f. n. föranleder fängelsestraff på en månad och kortare tid. Det kan i detta sammanhang påpekas att av fängelsedomarna för vårdslöshet i trafik ca 75 procent är på längre tid än en månad. Majoriteten av fallen av grov vårdslöshet i trafik kommer alltså även med vårt förslag att föranleda fängelsestraff.

Genom vårt förslag att införa ett högt bötesstraff som minimistraff för grov vårdslöshet i trafik kommer straffskalorna för de båda graderna av vårdslöshet i trafik att, i motsats till f. n., förhålla sig till varandra på samma sätt som straffskalorna för de gradindelade brotten i BrB. Detta betraktar vi som en fördel. Det stora hoppet från 30–45 dagsböter, som i praxis ådöms för de allvarligaste fallen av normalgraden av brottet, till fängelse i en månad, som i regel följer på de lindrigaste fallen av grovt brott, kommer härigenom att minska. Straffskalorna för vårdslöshet i trafik blir på detta sätt bättre anpassade till den glidande skala av mer eller mindre allvarliga fall av vårdslöshet som omfattas av stadgandet.

2 § Hinder i trafik

Enligt trafikbrottslagen är straffet för hinder i trafik böter.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Hindrar eller stör vägtrafikant eller den som för spårvagn onödigtvis i väsentlig mån trafiken på väg skall han, om gärningen inte är att bedöma som vårdslöshet i trafik, dömas till böter enligt denna paragraf. Brottet har ingen särskild brottsbeteckning men termen "hinder i trafik" torde vara allmänt vedertagen.

Stadgandet om hinder i trafik har motiverats med att det är av vikt, inte bara att trafikanterna i trafiksäkerhetens intresse iakttar aktsamhet och försiktighet, utan också att de för framkomlighetens skull inte uppträder så att de onödigtvis hindrar eller stör trafiken.

Något behov av att för hinder i trafik kunna utdöma annan påföljd än böter finns enligt vår uppfattning inte. Straffskalan för brottet bör därför vara oförändrad.

3 § Olovlig körning m. m.

Enligt trafikbrottslagen gäller följande straffskalor.

olovlig körning, åsidosättande av föreskrifter för körning och tillåtande av olovlig körning	böter
grov olovlig körning	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

olovlig körning, åsidosättande av föreskrifter för körning och tillåtande av olovlig körning	böter
grov olovlig körning	böter, lägst femtio dagsböter, eller fängelse i högst tre månader

3 § trafikbrottslagen omfattar tre olika typer av brott.

I paragrafens första stycke straffbeläggs olovlig körning. Brottet består i att föra körkortspliktigt fordon, traktor, motorredskap eller spårvagn utan att vara berättigad till det. Straffet är böter. För det fall brottet är grovt gäller en särskild straffskala med böter eller fängelse i högst sex månader. Som exempel på fall som är grova anges i lagtexten att gärningsmannen tidigare innehaft körkort som blivit återkallat och att brottet skett vanemässigt. Andra fall av grov olovlig körning kan vara att gärningsmannen tidigare vägrats körkort på grund av uppenbar olämplighet, att han tidigare för relativt kort tid sedan dömts för olovlig körning, att körningen ägt rum i större omfattning utan att den kan anses ha skett vanemässigt och att körkortstillstånd eller rätt till förnyelse av körkort återkallats.

I andra stycket av 3 § straffbeläggs att föra körkortspliktigt fordon, traktor, motorredskap eller spårvagn med åsidosättande av föreskrift, som med-

delats för att få föra fordonet. Straffet är böter. Något grovt brott finns här inte.

Tredje stycket av paragrafen avser tillåtande av olovlig körning och annan medverkan till brottet. Där stadgas att till böter skall dömas den som anställer och som förare av körkortspliktigt fordon, traktor, motorredskap eller spårvagn brukar någon som inte har rätt att föra fordonet samt den som på annat sätt tillåter någon att föra fordonet utan att denne är berättigad därtill. Genom att bestämmelsen i tredje stycket kan uppfattas som en medverkansregel anses sådan medverkan till olovlig körning som inte nämns här vara straffri. Inte heller vid tillåtande av olovlig körning finns något grovt brott.

För normalgraden av olovlig körning samt för åsidosättande av föreskrifter för körning och tillåtande av olovlig körning föreligger enligt vår uppfattning inte skäl att införa möjlighet att utdöma strängare påföljd än böter. Vi föreslår därför att straffskalan för dessa brott behålls.

För grov olovlig körning utdöms varje år några hundra fängelsestraff. För åren 1982, 1983 och 1984 var siffran 338, 327 resp.278. Dessutom ådöms några tusen bötesstraff; år 1984 drygt 7 000 bötesstraff totalt för brott mot 3 § trafikbrottslagen. Av fängelsestraffen ligger en mycket stor del på en månad. Straff på mer än tre månader är förhållandevis sällsynta. År 1984 utgjorde dessa endast ca två procent. Det finns mycket goda skäl att anta att det i dessa fall rörde sig om flerfaldig brottslighet. När det gäller bötesstraffets användning för grov olovlig körning är det omöjligt att dra några slutsatser av statistiken. Dock torde säkert kunna sägas att vid så höga bötesstraff som 50 dagsböter för *en* olovlig körning det i stort sett alltid är fråga om grovt brott.

Vi anser att den nuvarande nivån på de straffrättsliga ingripandena mot olovlig körning, såvitt den är möjlig att utläsa av statistiken, i stort sett är lämplig. Vårt förslag innebär därför att straffskalorna i huvudsak anpassas till gällande praxis. För grov olovlig körning föreslår vi en straffskala med 50 dagsböter som minimistraff och fängelse i tre månader som maximistraff. Det nya minimistraffet kan i en del fall innebära en viss straffskärpning. Den som första gången döms för grov olovlig körning får nämligen f. n. i regel 40 dagsböter. Minimistraffet på 50 dagsböter för grov olovlig körning innebär att för normalgraden av olovlig körning bör endast i undantagsfall utdömas bötesstraff som uppgår till denna nivå. Genom att med vårt förslag möjlighet öppnas att utdöma betydligt strängare bötesstraff än f. n. förutser vi att de nya straffskalorna kommer att innebära en viss övergång från de kortaste fängelsestraffen till höga böter. Gränsen för att övergå till fängelse för brottet kommer således att förskjutas uppåt.

4 § Rattfylleri och rattonykterhet

Enligt trafikbrottslagen gäller följande straffskalor.

rattfylleri	fängelse i högst ett år
rattfylleri, mildrande omständigheter	böter, dock lägst tjugofem dagsböter
rattonykterhet	böter, dock lägst tio dagsböter, eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

rattfylleri	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år
rattfylleri, mildrande omständigheter	böter
rattonykterhet	böter eller fängelse i högst tre månader

Rattfylleri och rattonykterhet kan begås av den som för motordrivet fordon eller spårvagn.

Rattfylleri består i att vid förande av fordonet vara så påverkad av "starka drycker" eller "annat berusningsmedel" att det kan antas att man inte på betryggande sätt kan föra fordonet. Med starka drycker avses alkoholhaltiga drycker. Under begreppet annat berusningsmedel hänförs narkotika och vissa sömnmedel samt lugnande och smärtstillande preparat. För att underlätta bevisföringen när det gäller graden av alkoholpåverkan finns en presumtionsregel, som dock inte kan tillämpas på förare av motordrivet fordon, som är avsett att föras av gående (t. ex. gräsklippare, jordfräsar och snöplogar). Denna presumtionsregel innebär att den som fört fordonet efter att ha förtärt starka drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen i hans blod under eller efter färden uppgick till 1,5 promille eller däröver skall anses ha varit så påverkad att han inte på betryggande sätt kunnat föra fordonet.

Rattonykterhet, som är subsidiärt till rattfylleri, består i att föra motordrivet fordon, dock ej sådant som är avsett att föras av gående, eller spårvagn efter att ha förtärt starka drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen i blodet under eller efter färden uppgick till 0,5 men ej till 1,5 promille.

Om det vid rattfylleri föreligger "mildrande omständigheter" skall dömas till böter, dock lägst 25 dagsböter. Mildrande omständigheter föreligger ofta när fråga är om rattfylleri på moped. Andra exempel är att föraren avsett att utföra endast en mycket begränsad körning som inte varit ägnad att medför någon större fara för trafiksäkerheten, såsom att fordonet förts endast ett kort stycke på en avsides belägen väg eller på en parkeringsplats eller att det varit fråga om förande av fordon av lättare eller enklare beskaffenhet t. ex. vissa mindre sopmaskiner och minitraktorer.

Vid sidan av straffrättslig påföljd föranleder de flesta trafiknykterhetsbrott att körkortet återkallas för viss tid. Endast om omständigheterna är mildrande och alkoholkoncentrationen i förarens blod understeg 0,8 promille får varning ersätta återkallelse (16 och 22 §§ körkortslagen [1977:477]).

Hur påföljdssystemet skall tillämpas när det gäller trafiknykterhetsbrotten har under 1900-talet varit föremål för diskussion vid ett flertal tillfällen. Sedan lagstiftningen mot trafiknykterhetsbrott infördes på 1920-talet har också ändringar genomförts ett förhållandevis stort antal gånger. Den nuvarande lagen är från 1951 men också den har ändrats flera gånger. Dessutom har flera förslag till ändringar som inte ansetts kunna genomföras lagts fram. Här kan särskilt nämnas 1957 års och 1966 års trafiknykterhetskommittéers förslag i betänkandena SOU 1963:73 och SOU 1970:61 och den av regeringen återtagna propositionen (prop. 1984/85:21) rörande trafiknykterhetsbrotten.

Att trafiknykterhetsbrotten tilldragit sig stort intresse från lagstiftarens sida kan lätt förstås. Dels utgör de allvarliga trafikolyckorna – som till inte oväsentlig del har samband med alkoholförtäring – ett stort problem i samhället. Dels utgör de som döms för rattonykterhet och rattfylleri tillsammans en mycket stor del av dem som varje år döms till fängelse.

Vår allmänna inställning är att nivån på straffen bör kunna sänkas något. För att kunna åstadkomma detta föreslår vi vid ett stort antal brott att de straffskalegränser som nu gäller skall sänkas. Särskilt gäller detta minimistraffen där vi på de flesta håll föreslår sänkningar även utöver vad som krävs för att kompensera övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Så t. ex. föreslår vi för de centrala förmögenhetsbrotten både en sänkning av minimistraffen för de grova brotten, t. ex. grov stöld i 9 kap. 4 § BrB, till hälften och att 50 dagsböter skall införas som nytt minimistraff för normalgraden av dessa brott. För vissa brott anser vi emellertid att det saknas skäl att genomföra nu nämnd sänkning. Detta gäller t. ex. brott som innebär angrepp på den personliga integriteten. Ett sådant brott är misshandel där minimistraffet för grovt brott (3 kap. 5 § BrB) behålls på nuvarande nivå genom att sänkningen inskränker sig till vad som erfordras för att inte övergången till tvåtredjedelsfrigivning skall medföra längre anstaltstider. Men även vid ett brott som vi ser så allvarligt på som misshandel föreslår vi en viss ökning av användningen av böter. Vi föreslår nämligen att böter införs i straffskalan för normalgraden av brottet. Minimiantalet dagsböter är emellertid dubbelt så högt som vid normalgraden av de centrala förmögenhetsbrotten, t. ex. stöld i 9 kap. 1 § BrB, nämligen 100 dagsböter. Förslaget att införa böter i straffskalan för normalgraden av misshandel skall, som vi utvecklat i avsnitt 14.1.1, inte ses som en sänkning av straffvärdet hos detta brott. Tvärtom innebär detta höga minimistraff att vi anser att man – i motsats till f. n. – bör se betydligt allvarligare på normalgraden av misshandel än på motsvarande grad av stöld. Dessutom ger vi möjlighet att utdöma betydligt mer kännbara bötesstraff än f. n. genom att det maximala antalet dagsböter höjs; för ett brott till 200 och för flera brott till 300.

Vi anser att straffskalorna för trafiknykterhetsbrotten bör bedömas utifrån samma utgångspunkter som straffskalorna för andra brott. Då rattfylleri och rattonykterhet är brott som ytterst, genom den fara för människors liv eller hälsa som de innebär, riktar sig mot den personliga integriteten anser vi emellertid att någon sänkning av brottens straffvärde – såsom skett för t. ex. förmögenhetsbrotten – inte bör komma i fråga. I stället bör brotten, liksom exempelvis misshandel och vårdslöshet i trafik, ges ett högre straffvärde. Vårt förslag innebär därför att rattfylleribrottet liksom f. n. får samma minimistraff som normalgraden av misshandel och grov vårdslöshet i trafik, dvs. 100 dagsböter.

Vi föreslår alltså att minimistraffet för rattfylleri, där omständigheterna inte är mildrande, sätts till 100 dagsböter. Vi har således ej funnit anledning att gå ifrån den inställning vi uttalade i yttrande över den inom justitiedepartementet upprättade promemorian (Ds Ju 1983:6) Trafiknykterhetsbrotten – Förslag till ändringar i lagstiftningen. Vårt förslag är uppbyggt så att utgångspunkten då påföljd skall bestämmas för rattfylleri skall vara att ett högt bötesstraff skall ådömas. Härigenom kommer böter att utdömas i ett inte obetydligt antal fall av rattfylleri. Majoriteten av rattfylleribrotten är emel-

lertid av sådan svårhetsgrad att ett bötesstraff, om än strängt, inte framstår som ett tillräckligt straffrättsligt ingripande. Vårt förslag innebär därför att fängelse även i fortsättningen kommer att bli den dominerande påföljden för rattfylleri. Med hänsyn till den omfattande debatt, som på senare tid förts beträffande påföljdsbestämningen vid trafiknykterhetsbrott, och då en enhetlig tilllämpning är angelägen, skall vi här nedan något utveckla i vilka situationer fängelse även med vårt förslag i första hand bör komma i fråga. Enligt vår uppfattning bör det vara fråga om någon eller några av följande situationer.

Ansvarsfull föraruppgift. I de fall föraruppgiften varit särskilt ansvarsfull bör presumtionen vara att böter inte skall ådömas. Att en föraruppgift är särskilt ansvarsfull kan främst ha att göra med den typ av fordon det är fråga om eller den plats körningen ägt rum på. Men även längden på körningen kan ha betydelse. Om förandet avsett en skolskjuts eller en buss med passagerare bör föraruppgiften i stort sett undantagslöst vara att bedöma som särskilt ansvarsfull. Så torde också vanligen vara fallet över huvud taget om det varit fråga om ett tungt fordon. När det gäller platsen för körningen är naturligtvis trafikintensiteten av betydelse. En körning i centrum av en tätort bör mer sällan kunna föranleda böter. Likaså bör en körning på platser där lekande barn förekommer, t. ex. invid en skola eller en lekplats, bedömas som så allvarlig att böter inte kan komma i fråga. Ett annat fall kan vara en körning inom ett sjukhusområde. Och en långkörning på stora trafikleder är också av sådan art att man kan tala om att föraruppgiften är särskilt ansvarsfull.

Vårdslös körning. Att presumtionen för böter vid rattfylleri inte kan få gälla fall där körningen varit vårdslös framstår för oss som uppenbart. Med vårdslös körning avser vi fall där föraren fört fordonet på ett sådant sätt att han ensam eller till huvudsaklig del varit vållande till en trafikolycka eller till ett allvarligt tillbud. Detta gäller även om åtal inte sker för vårdslöshet i trafik.

Tidigare domar för trafiknykterhetsbrott. Att tidigare brottslighet måste få inverka på valet av påföljd för rattfylleri på samma sätt som vid andra brott är klart. (Se 34 kap. 6 § BrB i förslaget.) Den som tidigare dömts för trafiknykterhetsbrott kommer således i ett betydligt sämre läge påföljdsmässigt än den som lagförs för första gången. Vissa tidsmässiga krav bör emellertid – liksom fallet är vid annan brottslighet – ställas för att tidigare trafiknykterhetsbrott skall föranleda en strängare bedömning av påföljdsfrågan. Enligt vår uppfattning kan det emellertid vara mindre lämpligt att här ange någon bestämd tidsgräns. Ligger det tidigare brottet mer än tre år tillbaka i tiden, räknat från gärningstillfället, bör det dock aldrig få påverka påföljdsbestämningen för det nya brottet.

Om brottskonkurrens föreligger får vanliga regler för detta tillämpas och påföljden bestämmas mot bakgrund av den samlade brottslighetens straffvärde. Att rattfylleriet förekommit tillsammans med olovlig körning bör enligt vår uppfattning inte innebära ett hinder för att ådöma ett bötesstraff.

Inte heller bör det förhållandet att alkoholhalten i blodet hos föraren varit hög i sig innebära att strängare påföljd än böter måste ådömas. Det går nämligen inte utan vidare att hävda att trafikfaran vid ett rattfylleribrott alltid är större vid högre alkoholkoncentration hos föraren. Av betydelse härvidlag

är nämligen också förarens större eller mindre alkoholtolerans. Om föraren var synbarligen mycket berusad eller hade en mycket hög promille är läget emellertid ett annat. Här måste fängelse vara regel.

Maximistraffet för rattfylleri blir med vårt förslag oförändrat fängelse i ett år. Genom sänkningen av minimistraffet blir straffskalan vidare än f. n. och för de allra allvarligaste fallen av rattfylleri kan, med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, ännu strängare straff än idag utdömas. Någon allmän höjning av nivån på fängelsestraffen för rattfylleri åsyftar vi emellertid inte med vårt förslag. I de fall fängelse ådöms för rattfylleri bör även i fortsättningen straffet i de allra flesta fallen ligga nära allmänna fängelseminimum. En något ökad nyansering bör emellertid kunna ske vid straffmätningen. Detta gäller för övrigt även inom bötesdelen av straffskalan.

När det gäller rattonykterhet innebär vårt förslag i praktiken ingen förändring. Fängelsestraff på mer än tre månader för *ett* rattonykterhetsbrott torde inte förekomma.

Både för rattfylleri där omständigheterna är mildrande och för rattonykterhet innebär vårt förslag att de särskilda bötesminimistraffen slopas. Inte heller detta är avsett att innebära någon ändring i sak utan innebär endast en anpassning till våra principer för konstruktion av straffskalor. Ett bötesstraff för rattfylleri under 25 dagsböter torde aldrig komma i fråga. Knappast heller vid rattonykterhet torde så låga bötesstraff bli aktuella.

5 § Smitning

Enligt trafikbrottslagen är straffskalan för smitning fängelse i högst ett år eller böter.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Smitning (denna brottsbeteckning finns inte i trafikbrottslagen men är allmänt vedertagen) kan enligt lagtexten begås endast av vägtrafikant, förare av spårvagn och den som annorstädes än på väg för motordrivet fordon. Den brottsliga gärningen består i antingen att man, sedan man med eller utan skuld haft del i trafikolycka, genom att avlägsna sig från olycksplatsen undandrar sig att i mån av förmåga medverka till de åtgärder "vartill olyckan skäligen bör föranleda" eller att man undandrar sig att uppge namn och hemvist eller lämna upplysningar om händelsen.

Stadgandet om smitning är svårtolkat och har gett upphov till en del svårigheter vid tillämpningen. Avgränsningen av det straffbara området framstår också som tveksam. Vi skall emellertid inte här närmare gå in på hur olika gränsfall har bedömts i praxis.

Smitning är i praktiken i mycket stor utsträckning ett bötesbrott. År 1984 utdömdes annan påföljd än böter i endast tio procent av fallen. De utdömda bötesstraffen låg genomsnittligt på en högre nivå än vid vårdslöshet i trafik. Tyngdpunkten låg i intervallet 30–45 dagsböter. När det gäller de utdömda fängelsestraffen låg en mycket stor majoritet på en och två månader. I några fall utdömdes dock längre fängelsestraff; ett par också så långa som på sex månader och strax däröver.

Det intresse som stadgandet om smitning främst är avsett att skydda är

att personer som skadats vid trafikolyckor så snart som möjligt får den hjälp och vård som de behöver. Man kan säga att smitningsbestämmelsen utgör ett specialfall av underlåtenhet att bistå den som befinner sig i fara. Något allmänt stadgande om straff för dessa fall finns emellertid inte i svensk rätt. Det kan här påpekas att sådana bestämmelser finns i både Danmark och Norge. I BrB finns dock en ganska näraliggande bestämmelse om underlåtenhet att avvärja allmänfara i 15 kap. 12 §. Enligt vårt förslag är straffskalan för detta brott, som vi uppvärderar i förhållande till f. n., böter eller fängelse i högst ett år. Enligt vår uppfattning är underlåtenhet att avvärja allmänfara och smitning jämförbara i straffvärdehänseende. Mot bakgrund härav föreslår vi att maximistraffet för smitning behålls vid fängelse i ett år.

När det gäller minimistraffet, dvs. böter, föreslår vi ingen ändring.

Vårt förslag till ett i praktiken höjt maximistraff för smitning innebär inte att vi förordar att högre bötesstraff än f. n. rent allmänt döms ut eller att en övergång sker från böter till strängare påföljd för smitning. Inte heller är det vår avsikt att fler skall dömas till fängelse för brottet eller att fängelsestraffen allmänt sett skall bli längre än de är f. n. Däremot anser vi att de allra svåraste fallen av smitning framstår som så straffvärda att ett fängelsestraff på upp till ett år inte framstår som ett orimligt straff. Vi vill här peka på fall där en bilförare, med eller utan skuld, vid en trafikolycka orsakar att verklig livsfara uppstår för flera personer på en plats där dessa har små utsikter att bli undsatta och sedan, fullt medveten om den uppkomna situationen, avviker och underlåter att skaffa hjälp.

14.5.2 Brotten i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

1–3 §§ Varusmuggling, ringa varusmuggling och grov varusmuggling

Enligt varusmugglingslagen gäller olika straffskalor för varusmuggling som avser narkotika och annan varusmuggling.

För varusmuggling som inte avser narkotika gäller följande straffskalor.

varusmuggling	böter eller fängelse i högst två år
ringa varusmuggling	böter, högst ettusen kronor
grov varusmuggling	fängelse, lägst sex månader och högst sex år

För denna typ av varusmuggling föreslår vi följande straffskalor.

varusmuggling	böter eller fängelse i högst sex månader
ringa varusmuggling	böter, högst ettusen kronor
grov varusmuggling	fängelse, lägst tre månader och högst fem år

För varusmuggling av narkotika gäller följande straffskalor.

varusmuggling	fängelse i högst tre år
ringa varusmuggling	böter eller fängelse i högst sex månader
grov varusmuggling	fängelse, lägst två och högst tio år

För varusmuggling av narkotika föreslår vi följande straffskalor.

varusmuggling	fängelse i högst tre år
ringa varusmuggling	böter eller fängelse i högst tre månader
grov varusmuggling	fängelse, lägst två och högst tio år

Varusmuggling är ett uppsåtligt brott och består enligt 1 § i att, utan att ge det till känna hos vederbörlig myndighet, till Sverige införa eller från Sverige utföra gods för vilket tull eller annan allmän avgift skall erläggas till statsverket eller som enligt stadgande i författning inte får införas eller utföras. Som varusmuggling bedöms även det fall att någon, genom att lämna oriktig uppgift i tulldeklaration eller med annat vilseledande i samband med tullbehandling av gods, uppsåtligen föranleder att tull eller annan allmän avgift undandras statsverket eller att gods införs till Sverige eller utförts ur Sverige i strid mot förbud.

Enligt 4 § varusmugglingslagen skall som varusmuggling bedömas även vissa andra uppsåtliga förfaranden med gods som förts in i eller förts ut ur Sverige.

Vid bedömningen av om varusmuggling är ringa skall hänsyn tas till godsets värde och övriga omständigheter vid brottet. I praxis arbetar man med särskilda tabeller när det gäller att avgöra om ett brott är ringa och hur högt bötesstraff olika kvantiteter av t. ex. spritdrycker och tobaksvaror skall föranleda.

När det gäller bedömningen av om ett varusmugglingsbrott är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas om brottet förövats yrkesmässigt eller avsett gods av betydande myckenhet eller värde eller eljest varit av särskilt farlig art eller, om gärningen har gällt narkotika, den i övrigt utgjort led i en verksamhet av särskilt hänsynslös art.

Varusmugglingsbrott har, när det inte är fråga om narkotika, vissa likheter med bedrägeribrott, särskilt skattebedrägeri. Liksom vid sistnämnda brott karaktäriseras gärningen av ett vilseledande som i typfallet består i ett förtigande från gärningsmannens sida av att han har gods att förtulla. Och ofta är det fråga om att genom smugglingen undandra sig allmänna avgifter såsom tullar och skatter. Visserligen förekommer även varusmugglingsbrott som inte syftar till att undkomma allmänna avgifter, t. ex. införsel av husdjur i strid mot karantänsbestämmelserna, men enligt vår uppfattning är likheten mellan varusmuggling och skattebedrägeri så stor att brotten i princip bör ha samma straffskalor. Som påpekades i förarbetena då de nuvarande straffskalorna infördes (prop. 1972:110 s. 129) kan det inte anses tillfredsställande om olika påföljder gäller om ett skatteundandragande skett i samband med införsel, då varusmugglingslagen blir tillämplig, eller i samband med transaktioner inom landet, vilka bestraffas enligt skattebrottslagen. F. n. föreligger överensstämmelse mellan straffskalorna för de grova brotten samt när det gäller maximistraffen för normalgraderna av brott. Vårt ovan förda resonemang innebär att straffskalan för grovt brott bör – såsom för grovt skattebedrägeri – vara fängelse, lägst tre månader och högst fem år och att maximistraffet för normalgraden av varusmuggling bör vara fängelse i sex månader liksom för normalgraden av skattebedrägeri.

När det gäller straffskalornas utseende i de lägsta skikten föreligger f. n. den skillnaden att straffet för ringa varusmuggling är penningböter medan straffet för skatteförseelse är dagsböter. Dessutom föreligger en skillnad när det gäller minimistraffet för normalgraden av brott. F. n. och även med vårt förslag är minimistraffet för skattebedrägeri allmänna fängelseminimum. Minimistraffet för varusmuggling är emellertid böter.

Som ovan nämnts arbetar man med särskilda tabeller när det gäller att avgöra hur högt bötesstraff som skall bli följden av smuggling av mindre kvantiteter tobak och alkohol. Lagföringen sker sedan genom utfärdande av ordningsföreläggande. Mycket starka skäl talar för att behålla detta system. Enligt vår uppfattning bör straffskalan för ringa varusmuggling därför omfatta endast penningböter. Vi föreslår alltså ingen ändring av straffskalan för ringa varusmuggling. Och för att inte ett hopp skall uppstå i straffskalorna för brottet bör böter utan något särskilt minimum gälla som minimistraff för normalgraden av varusmuggling. I lägre delen av straffskalorna för varusmuggling innebär vårt förslag således ingen ändring.

När det sedan gäller straffskalorna för varusmuggling avseende narkotika bör dessa, liksom f. n., överensstämma med straffskalorna för resp. grad av narkotikabrott. För den närmare argumenteringen hänvisas till avsnitt 14.3.2.

5 § Vårdslös varusmuggling

För brott enligt 5 § varusmugglingslagen är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst ett år.

I 5 § första stycket stadgas straff för den som av grov oaktsamhet gör sig skyldig till gärning som om den skett uppsåtligen varit att bedöma som varusmuggling. Ringa fall skall dock inte föranleda ansvar. I andra stycket av paragrafen stadgas straff även för den som på visst sätt av grov oaktsamhet föranleder fara för att tull eller annan allmän avgift undandrages staten eller för att gods införs eller utförs i strid mot förbud. Detta straffstadgande gäller dock inte den som frivilligt vidtar åtgärd som leder till att faran inte längre föreligger.

De gärningar som beskrivs i 5 § utgör oaktsamhetsbrott. Vi anser rent allmänt att straffvärdet hos sådana brott är lågt och att det är betydligt lägre än hos motsvarande uppsåtliga brott.

Vid bestämmande av straffskalan för nu aktuella brott bör en jämförelse göras med vårdslös skatteuppgift och vårdslöshet med narkotika. För nu nämnda brott föreslår vi maximistraff på fängelse i ett år. Enligt vår uppfattning bör maximistraffet för vårdslös varusmuggling vara samma som maximistraffen för dessa brott. Vi föreslår därför att straffskalan för vårdslös varusmuggling blir böter eller fängelse i högst ett år.

6 § Olovlig befattning med smuggelgods

Enligt varusmugglingslagen gäller följande straffskalor.

(uppsåtlig) olovlig befattning med smuggelgods	böter eller fängelse i högst två år
(vårdslös) olovlig befattning med smuggelgods	böter

Vi föreslår att straffskalorna skall vara oförändrade.

(Uppsåtlig) olovlig befattning med smuggelgods består i att förvärva, forsla, dölja, förvara eller avyttra gods som gärningsmannen vet varit föremål för varusmuggling. För det fall gärningsmannen inte insåg men hade skälig anledning att anta att godset varit föremål för varusmuggling gäller en särskild straffskala med enbart böter. Detta brott har vi benämnt (vårdslös) olovlig befattning med smuggelgods.

För båda formerna av brottet gäller att straff inte skall ådömas om brottet är ringa.

Brottet olovlig befattning med smuggelgods kan i viss mån jämföras med häleribrott. Liksom detta avser det befattning med gods som varit föremål för brott. Och de olika förbrott som är aktuella, stöld vid normalfallet av häleri och varusmuggling vid olovlig befattning med smuggelgods, har i princip likalydande straffskalor. Detta skulle tala för att olovlig befattning med smuggelgods skulle ha samma stränga straffskala som häleri. Att vårt förslag inte innebär detta beror på en skillnad när det gäller arten av förbrottet. Medan förbrottet vid häleri oftast innebär att målsäganden helt förlorar den aktuella egendomen innebär förbrott vid olovlig befattning med smuggelgods endast att viss avgift för godset inte erlagts eller att godset förts över gränsen trots förbud. Detta motiverar en väsentlig skillnad i brottens straffskalor. Som framgått av avsnitt 14.2.2 föreslår vi att maximistraffet för häleri höjs från fyra till fem års fängelse. Vi föreslår att även straffvärdet för olovlig befattning med smuggelgods höjs. Höjningen bör dock inskränka sig till vad övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär vid oförändrad straffskala. Redan detta innebär dock en inte obetydlig skärpning.

På samma sätt som (uppsåtlig) olovlig befattning med smuggelgods har en lindrigare straffskala än häleri bör (vårdslös) olovlig befattning med smuggelgods ha en lindrigare straffskala än häleriförseelse. För detta brott föreslår vi att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader. Straffskalan för (vårdslös) befattning med smuggelgods bör därför omfatta endast böter.

7 § Bristande tillsyn över transportmedel

Enligt varusmugglingslagen är straffskalan dagsböter.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter.

För bristande tillsyn över transportmedel skall befälhavaren dömas om i fartyg, luftfartyg eller tåg gods påträffas undandolt på plats som inte är upplåten till medföljande resandes personliga begagnande om det framgår av omständigheterna att varusmuggling, som inte är att anse som ringa, är av-

sedd eller har ägt rum. Om befälhavaren gjort vad som på honom skäligen ankommit för att förhindra varusmuggling är han fri från ansvar. Befälhavares ansvar enligt denna bestämmelse kan delegeras till annan person av befälsgrad.

Brottet är subsidiärt till övriga brott enligt varusmugglingslagen.

Enligt vår uppfattning föreligger inget behov att för bristande tillsyn över transportmedel kunna ådöma annan påföljd än böter. För att straffskalan skall överensstämma med vad som är allmänt gällande och för att inte utesluta användning av penningböter i ringa fall enligt föreslagna 28 kap. 3 § BrB föreslår vi att termen "dagsböter" i straffbestämmelsen byts ut mot "böter".

14.5.3 Brotten i uppbördslagen (1953:272)

79–80 §§ Oriktig uppgift av betydelse för skattskyldighet och underlåtenhet att verkställa skatteavdrag.

I 79 § stadgas straff för den skattskyldige som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet till myndighet eller arbetsgivare lämnar oriktig uppgift om förhållande som har betydelse för hans skyldighet att erlägga skatt eller underlåter att lämna föreskriven uppgift av sådant slag. Brottet är subsidiärt till skattebrotten i 11 kap. BrB.

I 80 § stadgas straff för den arbetsgivare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter skyldighet att verkställa skatteavdrag.

För både 79 och 80 §§ gäller att straffskalan innehåller endast böter och att ansvar inte skall ådömas i ringa fall.

Vi anser inte att skäl föreligger att för de nu aktuella brotten införa möjlighet att döma till annan påföljd än böter. Vi föreslår därför ingen ändring i straffbestämmelserna.

81 § Underlåtenhet att inbetala skatt som innehållits för annan

Enligt uppbördslagen är straffskalan för underlåtenhet att inbetala skatt som innehållits för annan böter eller, om gärningen rör betydande belopp eller annan försvårande omständighet föreligger, fängelse i högst ett år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Straffbestämmelsen i 81 § uppbördslagen riktar sig endast mot arbetsgivare. Brottet består i att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätta skyldighet att inbetala skatt som innehållits för annan. Som framgått ovan finns en särskild straffskala för grovt brott. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

F. n. gäller samma straffskalegränser för underlåtenhet att inbetala skatt som innehållits för annan som för uppbördsbrotten i 11 kap. 6–8 §§. Vi anser att denna ordning bör bestå. Vid uppbördsbrotten föreslår vi inga förändringar av maximi- eller minimistraffen. Mot bakgrund härav föreslår vi att straffskalan för det nu aktuella brottet skall vara oförändrad. Genom över-

gången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en något skärpt straffskala.

Som brottet är konstruerat gäller samma straffskala för både uppsåtligt brott och oaktsamhetsbrott. Vår allmänna inställning är att straffvärdet hos oaktsamhetsbrott är lågt och att det är betydligt lägre än hos motsvarande uppsåtliga brott. Enligt vår uppfattning bör den strängare straffskalan, dvs. den del av straffskalan som innehåller fängelse, tillämpas på vårdslösa förfaranden endast i rena undantagsfall.

14.5.4 Brotten i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m. m.

Av brotten i lagen om tillverkning av drycker, m. m. tar vi upp till behandling brotten i 27, 28, 30 och 31 §§. Övriga brott är rena bötesbrott och vi har inte funnit anledning att föreslå införande av fängelse i straffskalorna för dessa brott eller att i övrigt ändra straffskalorna.

I lagen om tillverkning av drycker finns inledningsvis en del definitioner av termer som sedan återkommer i lagtexten. Vi skall här först redogöra för de viktigaste.

Sprit är vara, som innehåller alkolhol i koncentration av mer än 1,8 viktprocent. Vin eller maltdrycker är dock inte sprit.

Spritdryck är sprit som är avsedd att förtäras som dryck.

Alkohol är i detta sammanhang etylalkohol.

Med *tillverkning av sprit* förstås varje förfarande, varigenom alkohol i en koncentration av mer än 1,8 viktprocent framställs eller utvinns, dock ej framställning av vin eller maltdryck.

Vin är dryck som är framställd genom jäsning av saft från druvor, bär, frukt eller rabarber och som innehåller mer än 1,8 viktprocent men högst 22 volymprocent alkohol.

Maltdryck är jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne.

Öl är maltdryck vars alkoholhalt överstiger 1,8 men ej 2,8 viktprocent.

Starköl är maltdryck som innehåller mer än 2,8 viktprocent alkohol.

Läskedryck är (i princip) kolsyrad alkoholfri dryck och alkoholfri konsumtionsfärdig dryck. Choklad, kaffe eller te anses dock ej som läskedryck.

Enligt lagen om tillverkning av drycker, m. m. gäller betydande restriktioner för framställning av alkoholhaltiga drycker. Den enskilde får emellertid tillverka vin, starköl (dock ej högre alkoholhalt än 4,5 viktprocent) eller öl i hemmet för eget behov.

27–28 §§ Olovlig tillverkning av sprit, m. m. samt olovlig tillverkning av vin, starköl eller öl

Enligt lagen om tillverkning av drycker, m. m. gäller följande straffskalor.

olovlig sprittillverkning m. m.	böter eller fängelse i högst två år
grov olovlig sprittillverkning m. m.	fängelse i högst fyra år
olovlig tillverkning av vin, starköl eller öl	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

olovlig sprittillverkning m. m.	böter eller fängelse i högst tre månader
grov olovlig sprittillverkning m. m.	fängelse i högst tre år
olovlig tillverkning av vin, starköl eller öl	böter eller fängelse i högst tre månader

I 27 § stadgas ansvar för olovlig sprittillverkning m. m. Brottet består i att olovligen tillverka sprit, eller i att bereda mäsk i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller slutligen i att forsla, dölja eller förvara sprit som uppenbarligen är olovligen tillverkad eller mäsk som uppenbarligen är avsedd för olovlig tillverkning av sprit.

För grovt brott finns en särskild straffskala. Vid bedömande av om brottet är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas, om sprittillverkningen eller mäskberedningen har skett i större omfattning eller i syfte att sälja varan.

I 28 § stadgas ansvar för den som olovligen tillverkar vin, starköl eller öl. Olovlig tillverkning kan ske genom att tillverkningen sker på annat sätt än i hemmet för eget behov, genom att andra än de tillåtna ingredienserna används (t. ex. vin på socker och maskrosor) eller genom att starköl med en alkoholhalt som överstiger 4,5 viktprocent framställs.

För både olovlig sprittillverkning och olovlig tillverkning av vin, starköl och öl gäller att straff inte skall ådömas om gränsen för den tillåtna alkoholhalten överskridits endast i ringa mån eller om gärningen av annat skäl är att anse som ringa.

År 1981 skärptes straffen för olovlig sprittillverkning. De maximistraff som gällde tidigare var fängelse i ett år för normalgraden av brottet och fängelse i två år för grovt brott.

Syftet med straffskärpningen var enligt departementschefen i propositionen (prop. 1980/81:179 s. 37 f) att markera ett man bör se med större allvar på denna brottslighet. Departementschefen pekade särskilt på illegala spritfabriker där sprit framställs i större omfattning. Enligt departementschefen hade grova fall av sådan verksamhet avslöjats "under senare år" och inrymmer denna typ av brottslig verksamhet betydande ekonomiska intressen för de inblandade och skadar de fiskala intressena. Dessutom kan verksamheten enligt departementschefen medföra stor skada för de grupper som regleringen av alkoholhanteringen är till för att skydda. (För en utförligare redovisning av motiven hänvisas till Ds Ju 1986:2.)

Det torde inte råda någon tvekan om att missbruk av alkohol utgör ett av våra största sociala problem. Alkoholmissbrukets skadeverkningar drabbar naturligtvis i första hand missbrukarna själva. Men även deras närmaste omgivning drabbas ofta hårt. Härtill kommer de kostnader som är följden av att en mycket stor del av de samlade resurserna inom socialvården och sjukvården tas i anspråk av alkoholmissbrukare och av personer med skador eller sjukdomar som orsakats av alkoholbruk. Vidare är alkoholen en viktig orsak till produktionsbortfall genom t. ex. ökad frånvaro samt till olika typer av olyckor såsom drunknings- och trafikolyckor. Slutligen torde finnas ett klart samband mellan alkoholberusning och kriminalitet, främst våldsbrott.

För att i någon mån söka begränsa alkoholens skadeverkningar förs i Sverige en aktiv alkoholpolitik. I denna ingår åtgärder av flera olika slag. En viktig del av alkoholpolitiken går ut på att med olika medel minska alkoholens tillgänglighet. Här är prispolitiken och reglerna för försäljning av alkohol viktiga inslag. Men också de åtgärder som vidtas för att minska hembränningen är av betydelse i detta avseende.

Ett motiv som ansågs tungt vägande vid den senaste skärpningen av straffskalan för olovlig sprittillverkning var att, som det uttrycktes i förarbetena (prop. 1980/81:179 s. 37), det fanns "klara tecken på att denna kriminalitet har ökat i omfattning under senare år". Enligt vår uppfattning torde det, även om det är svårt att säkert bevisa, förhålla sig så att den olovliga sprittillverkningen ökat på senare tid. Detta är emellertid i sig inget skäl att höja straffen för brottsligheten. I så fall skulle – med den utveckling av den totala brottsligheten vi haft i Sverige under lång tid – den allmänna nivån på straffen fortlöpande höjas. Med den kunskap vi har om effekten av de straffrättsliga ingripandena kan vi säkert säga att en höjning av maximistraffet från två till fyra års fängelse inte får någon positiv effekt på brottsligheten. Visserligen skulle en ännu kraftigare skärpning, t. ex. till sex eller åtta års fängelse som maximistraff, kunna få en effekt. Men den kan inte förväntas bli annat än marginell. Och en sådan kraftig skärpning är av flera skäl inte möjlig.

Det av departementschefen i propositionen (prop. s. 38) nämnda skälet för höjningen av straffskalorna, nämligen att syftet är "att markera att man bör se med större allvar (även) på denna brottslighet" kan vi emellertid ansluta oss till. Vi anser alltså, oavsett hur vanlig hembränning är, att brottet inte på något sätt bör bagatelliseras. Och de allvarligaste gärningarna på detta område, t. ex. drivande av spritfabriker för framställning och försäljning av tiotusentals liter sprit, är brott med ett betydande straffvärde. Enligt vår uppfattning bör det omfång den nuvarande straffskalan har inte minska. Vi föreslår därför endast den ändring av maximistraffet som övergången till tvåtredjedelsfrigivning kräver samt att överlappningen mellan straffskalorna för de båda graderna av brottet minskas.

Det är uppenbart att olovlig framställning av vin, starköl eller öl har ett betydligt lägre straffvärde än olovlig framställning av sprit. Men även detta brott kan begås i stor skala och ha inte obetydliga skadeverkningar som följd. Vi föreslår därför att fängelse även i fortsättningen skall finnas i straffskalan för brottet. Det nuvarande maximistraffet på fängelse i sex månader bör emellertid kunna sänkas till tre månader. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta endast en mindre sänkning av straffet.

30–31 §§ Olovlig tillverkning av destillationsapparat, m. m. och olovlig överlåtelse av aktiverat kol m. m.

Enligt lagen om tillverkning av drycker, m. m. gäller följande straffskalor.

olovlig tillverkning av destillationsapparat, m. m.	böter eller fängelse i högst ett år
olovlig överlåtelse av aktiverat kol m. m.	böter eller fängelse i högst ett år

Vi föreslår följande straffskalor.

olovlig tillverkning av destillationsapparat, m. m.	böter eller fängelse i högst sex månader
olovlig överlåtelse av aktiverat kol m. m.	böter eller fängelse i högst tre månader

I 30 § stadgas ansvar för den som, utan att vara berättigad till det, tillverkar, överlåter eller innehar destillationsapparat eller apparatdel. I 31 § stadgas ansvar för den som överlåter aktiverat kol eller annat renings- eller filtreringsmedel i de fall han insett eller bort inse att varan skulle komma att användas vid rening eller filtrering av olovligen tillverkad sprit eller vid obehörigt borttagande eller försvagande av denatureringsmedel i sprit eller alkoholhaltigt preparat.

Maximistraffet för olovlig tillverkning av destillationsapparat, m. m. bör enligt vår uppfattning liksom f. n. vara högre än för olovlig tillverkning av vin, starköl eller öl. Med hänsyn främst till övergången till tvåtredjedelsfrigivning bör det emellertid kunna sättas ned till fängelse i sex månader.

Straffvärdet hos olovlig överlåtelse av aktiverat kol m. m. anser vi vara lägre än det hos olovlig tillverkning av destillationsapparat, m. m. Fängelse bör emellertid vara kvar i straffskalan för brottet.

14.5.5 Brotten i lagen (1977:293) om handel med drycker

Av brotten i lagen om handel med drycker tar vi upp till behandling brotten i 72 § och i 74–76 §§. För brottet i 77 §, för vilket stadgas endast penningböter, har vi inte funnit anledning att föreslå någon ändring av straffskalan.

De definitioner som finns i lagen om tillverkning av drycker, m. m. gäller även i lagen om handel med drycker (se avsnitt 14.5.4).

72 och 74 §§ Olovlig försäljning av alkoholdrycker och olovligt anskaffande av alkoholdrycker

Enligt lagen om handel med drycker gäller följande straffskalor.

olovlig försäljning av alkoholdrycker	böter eller fängelse i högst två år
grov olovlig försäljning av alkoholdrycker	fängelse i högst fyra år
olovligt anskaffande av alkoholdrycker	böter eller fängelse i högst två år
grovt olovligt anskaffande av alkoholdrycker	fängelse i högst fyra år

Vi föreslår följande straffskalor.

olovlig försäljning av alkoholdrycker	böter eller fängelse i högst tre månader
grov olovlig försäljning av alkoholdrycker	fängelse i högst tre år
olovligt anskaffande av alkoholdrycker	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt olovligt anskaffande av alkoholdrycker	fängelse i högst tre år

För olovlig försäljning av alkoholdrycker skall den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt lagen om handel med drycker. Vidare skall för detta brott dömas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet serverar spritdrycker, vin eller starköl som har anskaffats på annat sätt än genom köp från systembolaget.

För grovt brott gäller en särskild straffskala. Vid bedömande av om brottet är grovt skall enligt lagtexten särskilt beaktas om försäljningen utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning.

För olovligt anskaffande av alkoholdrycker skall i vissa fall dömas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar alkoholdrycker åt annan. De fall det här rör sig om är "langning" till den som inte själv får köpa alkoholdrycker, hjälp i större omfattning åt annan att anskaffa alkoholdrycker, överlämnande som gåva eller lån av spritdrycker, vin eller starköl till den som inte kan antas ha fyllt 20 år samt motsvarande överlämnande av öl till den som kan antas inte ha fyllt 18 år.

Även vid olovligt anskaffande av alkoholdrycker finns ett grovt brott. Vid bedömande av om brottet är grovt skall samma omständigheter särskilt beaktas som vid olovlig försäljning av alkoholdrycker.

I ringa fall av brotten skall enligt 78 § ej dömas till straff.

F. n. gäller samma straffskalor för olovlig försäljning av alkohodrycker och olovligt anskaffande av alkoholdrycker som för olovlig spritframställning. Vi anser inte att denna ordning bör ändras. Detta innebär att maximistraffen för de båda graderna av brotten sänks till tre månader resp. tre år. För den närmare motiveringen hänvisas till vad vi uttalat i samband med olovlig spritframställning, se avsnitt 14.5.4.

75 § Olovligt innehav av alkoholdrycker

Enligt lagen om handel med drycker är straffskalan för olovligt innehav av alkoholdrycker böter eller fängelse i högst ett år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovligt innehav av alkoholdrycker skall den dömas som innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att sälja dem. I ringa fall skall inte dömas till straff.

Maximistraffet för olovligt innehav av alkoholdrycker höjdes år 1981 från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Höjningen motiverades inte speciellt utan den var en följd av den allmänna skärpningen av straffen för brott med anknytning till hantering av alkohol. Enligt vår uppfattning bör fängelse ingå i straffskalan för brottet. Detta gäller särskilt som den typ av langning som stadgandet tar sikte på ofta riktar sig mot ungdomar. Ett längre fängelsestraff än på sex månader torde emellertid, med beaktande av övergången till tvåtredjedelsfrigivning, aldrig bli aktuellt. Vi föreslår därför att maximistraffet sänks till fängelse i sex månader.

76 § Olovlig dryckeshantering

Enligt lagen om handel med drycker är straffskalan för olovlig dryckeshantering böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader.

Olovlig dryckeshantering kan begås både uppsåtligen och av oaktsamhet. Brottet består i att vid detaljhandel med alkoholdrycker sälja eller utlämna sådan dryck till någon som kan antas inte ha uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel eller i att vid partihandel underlåta att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja varan. Som olovlig dryckeshantering bedöms även vissa andra förfaranden såsom t. ex. att tillåta att någon på serveringsställe får dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med det tillstånd som gäller för serveringsstället.

Inte heller när det gäller olovlig dryckeshantering anser vi att fängelse kan tas bort ur straffskalan. Däremot bör maximistraffet kunna sänkas till fängelse i tre månader.

14.5.6 Brotten i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Av brotten i lagen om försäljning av teknisk sprit tar vi upp till behandling brotten i 9–11 §§. I den resterande straffbestämmelsen (12 §) stadgas som straff enbart penningböter. Vi anser att det saknas skäl att här överväga någon ändring.

Med termen teknisk sprit avses i lagen (i princip) sprit som är avsedd att användas för tekniskt, industriellt, medicinskt, vetenskapligt eller annat likartat ändamål. Vad som stadgas om teknisk sprit gäller även spritdrycker, vin och starköl, avsedda för nu nämnda ändamål.

Alkoholhaltigt preparat är (i pincip) vara som innehåller mer än 1,8 viktprocent etylalkohol och inte är sådant läkemedel, för vilket läkemedelsförordningens (1962:701) bestämmelser gäller.

9 § Olovlig försäljning av teknisk sprit

Enligt lagen om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat är straffskalan för olovlig försäljning av teknisk sprit genom hänvisning samma som för olovlig försäljning av alkoholdrycker enligt 72 § lagen (1977:293) om handel med drycker dvs. böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år.

Vi föreslår att straffbestämmelsen skall vara oförändrad, dvs. även i framtiden skall samma straffskala gälla för olovlig försäljning av teknisk sprit som för olovlig försäljning av alkoholdrycker. Detta innebär en sänkning av maximistraffen för de olika graderna av brottet till fängelse i tre månader resp. tre år.

För införsel och försäljning av teknisk sprit gäller, utom för AB Vin & Spritcentralen, i princip att tillstånd erfordras från socialstyrelsen. Dessutom

gäller i flertalet fall att teknisk sprit inte får säljas till andra än dem som fått tillstånd till inköp av socialstyrelsen.

Enligt 7 § får teknisk sprit eller alkholhaltigt preparat vidare inte tillhandahållas om särskild anledning föreligger att antaga, att varan är avsedd att användas i berusningssyfte. Inte heller får någon "tillhandagå" med anskaffande av teknisk sprit eller alkholhaltigt preparat, om han har anledning till sådant antagande.

Brottet olovlig försäljning av teknisk sprit består i att sälja teknisk sprit utan att ha rätt till detta eller i att överskrida sådan rätt eller slutligen i att bryta mot bestämmelserna i 7 §.

F. n. gäller samma straffskala för olovlig försäljning av teknisk sprit som för olovlig försäljning av alkoholdrycker enligt 72 § lagen om handel med drycker. Enligt vår uppfattning är detta en ordning som bör bestå. Detta innebär, som framgår av avsnitt 14.5.4, en sänkning av maximistraffen för de båda graderna av brottet till fängelse i tre månader resp. tre år främst på grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

10 § Olovligt förfarande med teknisk sprit

Enligt lagen om försäljning av teknisk sprit eller alkoholhaltigt preparat är straffskalan för olovligt förfarande med teknisk sprit genom hänvisning samma som för olovlig försäljning av alkoholhaltiga drycker enligt 27 § lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m. m. resp 72 § lagen (1977:293) om handel med drycker dvs. böter eller fängelse i högst två eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år.

Vi föreslår att straffbestämmelsen skall vara oförändrad, dvs. även i fortsättningen skall samma straffskala gälla för olovligt förfarande med teknisk sprit som för olovlig sprittillverkning och olovlig försäljning av alkoholdrycker. Detta innebär en sänkning av maximistraffen för de olika graderna av brottet till fängelse i tre månader resp. tre år.

Genom brottet olovligt förfarande med teknisk sprit straffbeläggs två olika typer av förfaranden med teknisk sprit, nämligen

1. att olovligen ta bort eller försvaga denatureringsmedel i teknisk sprit eller alkoholhaltigt preparat eller
2. att sälja eller tillhandagå med anskaffande av teknisk sprit eller alkoholhaltigt preparat från vilket denatureringsmedel olovligen tagits bort eller försvagats eller att forsla, dölja eller förvara sådana vara.

F. n. gäller samma straffskala för olovligt förfarande med teknisk sprit som för olovlig sprittillverkning enligt 27 § lagen om tillverkning av drycker, m. m. och för olovlig försäljning av alkholdrycker enligt 72 § lagen om handel med drycker. Enligt vår uppfattning är detta en ordning som bör bestå. Detta innebär, som framgår bl. a. i avsnitt 14.5.4, en sänkning av maximistraffen för de båda graderna av brottet till fängelse i tre månader resp. tre år främst på grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

11 § Obehörig användning av teknisk sprit, m.m.

Enligt lagen om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat är straffet för obehörig användning av teknisk sprit, m. m. dagsböter.

Vi föreslår att straffet skall vara böter.

Brottet i 11 §, som vi benämner obehörig användning av teknisk sprit, m. m., är subsidiärt till brotten i varusmugglingslagen. Det består i att för obehörigt ändamål använda teknisk sprit som gärningsmannen lagligen köpt eller infört till Sverige eller i att inte rätta sig efter villkor som knutits till inköps- eller införseltillstånd.

Vi anser inte att fängelse bör införas i straffskalan för obehörig användning av teknisk sprit, m. m. För att straffskalan skall överensstämma med vad som är allmänt gällande och för att inte utesluta användning av penningböter i ringa fall enligt föreslagna 28 kap. 3 § BrB föreslår vi att termen "dagsböter" i straffbestämmelsen byts ut mot "böter".

14.5.7 Brotten i lagen (1938:274) om rätt till jakt

28 § Olovlig jakt

Enligt jaktlagen gäller följande straffskalor.

olovlig jakt	dagsböter eller fängelse i högst sex månader
grov olovlig jakt	fängelse i högst ett år

Vi föreslår följande straffskalor.

olovlig jakt	böter
grov olovlig jakt	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år

För olovlig jakt skall den dömas som jagar på annans jaktområde. Enligt 29 § 1 mom. jaktlagen skall även vissa andra förfaranden bedömas som olovlig jakt. Det rör sig t. ex. om fall där någon på annans jaktområde eller annars olovligen tillvaratagit fallvilt.

För grov olovlig jakt gäller en särskild straffskala. Vid bedömande av huruvida grovt brott föreligger skall enligt lagtexten särskilt beaktas om jakten avsett sällsynt eller värdefullt villebråd eller om den bedrivits vanemässigt eller i större omfattning eller skett med otillåten hjälp av motorfordon eller annat motordrivet fortskaffningsmedel.

Den nu gällande straffskalan för olovlig jakt infördes år 1967. Dessförinnan var maximistraffet fängelse i sex månader. I lagstiftningsärendet anfördes som skäl för en straffskärpning bl. a. att utvecklingen när det gäller vapen och andra hjälpmedel för jakten hade medfört att den otillåtna jakten blivit effektiv på ett sätt som kunde bli förödande för känsliga viltstammar samtidigt som möjligheterna att genom övervakning förhindra sådan illegal jakt med den tilltagande avfolkningen av landsbygden är små.

Olovlig jakt är enligt praxis till övervägande delen ett bötesbrott. Den be-

dömning av brottets straffvärde som denna rättspraxis utvisar är enligt vår uppfattning riktig. Straffskalan för normalgraden av brottet bör i enlighet härmed omfatta endast böter.

När det gäller grova fall av brottet anser vi emellertid att fängelse inte kan undvaras i straffskalan. Enligt vår uppfattning har brott som riktar sig mot djurarter som är sällsynta eller t. o. m. hotade av utrotning ett inte obetydligt straffvärde liksom fall av jakt med motorfordon och andra otillåtna tekniska hjälpmedel. Vi tänker här bl. a. på plockning av ägg av utrotningshotade fågelarter. För dessa gärningar kan i vissa situationer det nuvarande maximistraffet framstå som alltför lågt. Vi föreslår därför att den sänkning av maximistraffen, som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för att anstaltstiderna skall bli oförändrade, inte skall omfatta grov olovlig jakt. Maximistraffet för detta brott bör alltså även i fortsättningen vara fängelse i ett år.

Vårt förslag syftar inte till någon förändring när det gäller avgränsningen mellan normalgraden av brottet och grovt brott. Enligt vår uppfattning är emellertid vissa av de gärningar som faller under bestämmelsen om grovt brott inte så allvarliga att de ovillkorligen kräver strängare straff än böter. Detta gäller särskilt som vi föreslår utökade möjligheter att döma ut höga bötesstraff. Mot bakgrund härav föreslår vi att minimistraffet för grov olovlig jakt sätts till 100 dagsböter. Fall av grov olovlig jakt som med vårt förslag bör föranleda ett högt bötesstraff är t. ex. jakt av älg och annan liknande jakt, där det endast är villebrådets värde som medför att brottet bedöms som grovt, och detta värde inte är alltför högt.

29 § 2 mom. Olovlig jakt på allmänning m. m.

Enligt jaktlagen är straffet för olovlig jakt på allmänning m. m. dagsböter.

Vi föreslår att straffet skall vara böter.

Stadgandet i 29 § 2 mom. avser jakt på allmänning eller på annan samfällighet av den som är delägare. Den straffbara gärningen består i att vid jakt bryta mot vad som enligt lag är tillåtet eller mot beslut som fattats rörande jakten på området. När det gäller frågan om vad som enligt lag är tillåtet finns i lagrummet en hänvisning till 4 § första stycket. Här stadgas att delägarna får utöva jakträtt på samfällighet endast för egna behov, om de "ej annorledes åsämjas".

Skäl saknas att för detta brott ge möjlighet att utdöma strängare straff än böter. För att straffskalan skall överensstämma med vad som är allmänt gällande och för att inte utesluta användning av penningböter i ringa fall enligt föreslagna 28 kap. 3 § BrB föreslår vi att termen "dagsböter" i straffbestämmelsen byts ut mot "böter".

29 a § Olaga jakt

Enligt jaktlagen gäller följande straffskalor.

olaga jakt	böter eller fängelse i högst sex månader
grov olaga jakt	fängelse i högst ett år

Vi föreslår följande straffskalor.

olaga jakt	böter
grov olaga jakt	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år

Enligt 26 a § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bl. a. fridlysning, jakttider och jaktmedel samt de föreskrifter i övrigt som behövs för att jakt och viltskydd skall kunna bedrivas på ett sätt som tillgodoser såväl allmänna som enskilda intressen. Förevarande straffstadgande avser den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon nu nämnd föreskrift. Det skall emellertid, både när det gäller normalgraden av brott och grovt brott, tillämpas endast om det särskilt anges i den meddelade föreskriften.

Straffskalan för olaga jakt är f. n. samma som för olovlig jakt. Enligt vår uppfattning är brotten likvärdiga i straffvärdehänseende. Vi föreslår därför den förändringen att straffskalan för normalgraden av brott blir enbart böter och att 100 dagsböter införs som nytt minimistraff för grovt brott.

32–33 §§ Förseelser mot jaktlagen

I 32 och 33 §§ finns straffbestämmelser som rör vissa förseelser mot jaktlagen. I 32 § stadgas ansvar bl. a. för den som idkar jakt utan att ha erlagt jaktvårdsavgift och i 33 § stadgas ansvar bl. a. för den som vid lovlig jakt sårat älg, hjort eller rådjur och som underlåter att underrätta jakträttsinnehavaren på den mark vartill djuret tagit sin tillflykt.

Straffen för förseelser mot 32 och 33 §§ är dagsböter i vissa fall och i övriga fall penningböter. Vi föreslår att termen "dagsböter" såsom vid 28 § och 29 § 2 mom. byts ut mot "böter" samt att 500 kr. höjs till 1 000 kr.

14.5.8 Brotten i jaktstadgan (1938:279)

I jaktstadgan finns straffbestämmelser i 28, 29 och 32 §§. Det rör sig här främst om förseelser mot en del detaljbestämmelser för jaktens bedrivande. Beträffande de gärningar för vilka stadgas böter eller böter, högst ettusen kr., har vi inte i något fall funnit skäl att föreslå förändringar i straffskalorna.

I jaktstadgan finns emellertid även straffstadganden som avser svårare gärningar. Vi tar här upp dessa till behandling.

28 § 1 och 3 mom. och 29 § 3 och 5 mom. Jakt under fridlysningstid, jakt med otillåtna vapen, m. m.

Enligt jaktstadgan skall för jakt under fridlysningstid, m. m. bestämmelserna om ansvar i 29 a § jaktlagen dvs. för olaga jakt gälla.

Vi föreslår att straffbestämmelsen skall vara oförändrad.

28 § 1 mom. avser det fall att någon gör sig skyldig till olaga jakt genom att under fridlysningstid eller, i de fall det rör sig om bävers boplats eller dammbyggnad, utan medgivande från länsstyrelsen uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. jaga, fånga eller döda djur,
2. genomsöka, göra intrång i eller förstöra bo, gryt, ide eller lya eller bävers boplats eller dammbyggnad,
3. ta eller förstöra fågels ägg eller bo.

Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om jakten avsett sällsynt eller värdefullt villebråd eller om den bedrivits vanemässigt eller i större omfattning eller skett med otillåten hjälp av motorfordon eller annat motordrivet fortskaffningsmedel.

Enligt 28 § 3 mom. skall som för olaga jakt dömas även den som i vissa fall behåller dovvilt, kronvilt, rådjur eller älg som anträffats som fallvilt eller så illa skadat eller sårat eller annars i sådan belägenhet att det bör avlivas under tid då djuret är fridlyst. Vidare skall enligt detta lagrum den dömas som i vissa fall biträtt med att ta hand om djur som fångats eller dödats under tid då djuret var fridlyst och den som tagit emot, bjudit ut, köpt eller överlåtit djuret eller del av det.

I 29 § 3 mom. stadgas att föreskrifterna om ansvar i 29 a § första stycket jaktlagen, dvs. endast normalgraden av brottet olaga jakt, skall tillämpas i fråga om den som bryter mot vad som gäller beträffande vapen och ammunition vid jakt och användande av fortskaffningsmedel som hjälpmedel.

Enligt 29 § 5 mom. skall föreskrifterna i 29 a § första stycket tillämpas även på den som låter hund löpa lös i mark där hundförbud råder till skydd för viss djurart.

De nu aktuella gärningarna utgör specialfall av olaga jakt. Det finns enligt vår uppfattning inte skäl att se annorlunda på dessa brott än på olaga jakt enligt 29 a § jaktlagen. De nuvarande straffbestämmelserna bör därför kvarstå oförändrade.

14.5.9 Brotten i lagen (1950:596) om rätt till fiske

Straffstadgandena i lagen om rätt till fiske finns i 34–35 §§ och 35 a–c §§. De gärningar det här är fråga om är olovligt fiske dvs. uppsåtligt eller oaktsamt bedrivande av fiske som hör under annans enskilda fiskerätt eller som enligt fiskelagen får bedrivas endast efter tillstånd av myndighet eller brott mot vissa föreskrifter som meddelats beträffande viss sorts fiske. Vidare rör det sig om andra brott mot lagbestämmelser eller särskilda föreskrifter rörande bedrivande av fiske. Sådana lagbestämmelser eller föreskrifter kan gälla för bl. a. anbringande av fiskeredskap, utnyttjande av gemensamt fiskevatten, fiske med krok i närheten av vissa fasta fiskeredskap och trålfiske. Fängelse i sex månader är det högsta straff som kan utdömas enligt fiskelagen. För olaga trålfiske (35 c §) gäller sedan år 1984 böter, lägst 1 000 kr. och högst ett krontal motsvarande 100 gånger antalet hästkrafter (DIN) i motorn på det fiskefartyg som använts för bogsering av trålen, eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att de straffskalor som gäller enligt fiskelagen skall vara oförändrade.

Det högsta straff som kan utdömas för olovligt fiske har i vart fall sedan år 1950 varit oförändrat. Under åren som gått sedan dess har en inte obetydlig utveckling skett i riktning mot större båtar och effektivare redskap och andra hjälpmedel. Dessutom har den fiskerättsliga lagstiftningen fått en allt större internationell betydelse. Detta har sin grund i att kuststaterna under senare år upprättat fiskezoner eller ekonomiska zoner utanför det egna territorialvattnet. Fisket i dessa zoner har sedan varit föremål för förhandlingar mellan kuststaterna och de stater som traditionellt bedrivit fiske där.

År 1984 genomfördes en skärpning av de straffrättsliga bestämmelserna i fiskelagen. Skärpningen tog sig främst uttryck i införande av normerade böter för olaga trålfiske och vidgade möjligheter till förverkande av fångst och fiskeredskap. Bakgrunden till lagstiftningen var den ökning av antalet överträdelser av fiskelagstiftningen som ägt rum under senare år, främst olovligt fiske i den svenska fiskezonen. Dessutom konstaterades att de svenska reglerna för beräkning av bötesbelopp genom dagsbotssystemet ledde till påföljder som vid en jämförelse med våra grannländer framstod som obetydliga.

I lagstiftningsärendet övervägdes att öka användningen av frihetsberövande påföljder. Som argument mot att genomföra en sådan förändring anfördes dels att detta skulle gå i motsatt riktning mot allmänna kriminalpolitiska strävanden, dels att en sådan förändring med hänsyn till havsrättskonventionen skulle komma att få en begränsad tillämpning mot utländska medborgare.

Mot bakgrund av den utveckling av fiskemetoderna som ägt rum under de senaste decennierna torde skadeverkningarna av olovligt fiske och andra brott mot fiskelagen nu vara större än de var vid lagens tillkomst. Vi anser mot bakgrund härav att straffvärdet för olovligt fiske och de andra brotten i fiskelagen bör sättas något högre än f. n. Vi föreslår därför att den sänkning av straffskalorna som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar inte genomförs vid dessa brott. Maximistraffen på fängelse i sex månader bör således behållas. När det sedan gäller de brott i fiskelagen som har enbart böter i straffskalan ger vårt förslag till förändringar av bötesstraffet utrymme för motsvarande skärpning. Vi föreslår därför inte införande av fängelse för dessa brott.

14.5.10 Brotten i fiskeriförordningen (1982:126)

I fiskeriförordningen finns straffbestämmelser i 39, 39 a, 40 och 41 §§.

De gärningar som straffbeläggs i 41 § är bl. a. införande till riket av fisk eller skaldjur i strid mot förbud enligt förordningen och underlåtenhet att genast släppa ut sådan fisk eller sådant skaldjur som inte håller lagstadgat minimimått. Straffet enligt 41 § är enbart böter. Vi har inte funnit skäl att föreslå någon förändring härvidlag.

När det gäller de övriga brotten mot fiskeriförordningen sker en hänvisning till 35 a § och 35 c § fiskelagen. De brott det här är fråga om är bl. a. fiske efter skaldjur under fredningstid, fiske med olagliga metoder såsom med sprängämnen, elektrisk ström eller ljuster, fiske av fisk som understiger lagstadgat minimimått, yrkesfiske från främmande länders fiskefartyg utan iakttagande av villkor som gäller för fisket, överträdelse av förbud som ut-

färdats för fiskevården och bristfälligt förande av fiskeloggbok. Genom hänvisningen till de ovan angivna lagrummen i fiskelagen är för dessa brott maximistraffet fängelse i sex månader. Vi anser att någon ändring av straffbestämmelserna inte bör ske. Detta innebär en viss uppvärdering av dessa brott. Beträffande motiveringen härför hänvisas till vad vi uttalat vid fiskelagen, se avsnitt 14.5.9.

14.5.11 Brotten i miljöskyddslagen (1969:387)

Brotten i miljöskyddslagen finns i lagens 45 § som är ett blankettstraffbud. Här stadgas böter eller fängelse i högst två år för bl. a. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats av koncessionsnämnden, länsstyrelsen eller regeringen för viss verksamhet och den som underlåter att lämna behövliga upplysningar till tillståndsmyndigheten.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Miljöskyddslagens ansvarsbestämmelser är subsidiära till bestämmelserna i BrB, främst miljöbrott (15 kap. 10 §) och vållande till miljöstörning (15 kap. 11 §). Dessutom gäller att om brottet mot miljöskyddslagen är ringa skall inte dömas till ansvar.

Vi har tidigare uttalat oss för en uppvärdering av brotten mot miljön. Beträffande den närmare argumenteringen hänvisar vi till avsnitt 14.3.1. Liksom vid miljöbrott föreslår vi att brotten mot miljöskyddslagen får behålla nuvarande maximistraff. På grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en inte obetydlig skärpning.

14.5.12 Brotten i naturvårdslagen (1964:822)

Brotten i naturvårdslagen finns i lagens 37 § som är ett blankettstraffbud. Genom 37 § straffbeläggs ett flertal olika gärningar som begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Det rör sig t. ex. om brott mot förbud som meddelats beträffande vad som får förekomma inom nationalpark eller naturreservat, överträdelse av fridlysningsbestämmelser, överträdelse av föreskrifter för strandskyddsområde, överträdelse av bestämmelser för täktverksamhet, olaglig utomhusreklam, nedskräpning utomhus och olovligt uppsättande av vilthägn. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Vi anser att brotten mot miljön bör uppvärderas i straffvärdehänseende. I linje härmed ligger att även uppvärdera brotten i naturvårdslagen. Vi föreslår därför att straffskalan i 37 § får stå kvar. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en viss skärpning.

14.5.13 Vissa brott i sjölagen (1891:35 s. 1)

Av brotten i sjölagen tar vi upp till behandling vårdslöshet till sjöss enligt 324 § och onykterhet till sjöss i 325 §.

324 § Vårdslöshet till sjöss

Enligt sjölagen gäller följande straffskalor.

vårdslöshet till sjöss	böter eller fängelse i högst sex månader
grov vårdslöshet till sjöss	fängelse i högst två år

Vi föreslår följande straffskalor.

vårdslöshet till sjöss	böter
grov vårdslöshet till sjöss	böter, lägst etthundra dagsböter, eller fängelse i högst ett år och sex månader

Brottet vårdslöshet till sjöss kan begås endast av den som på fartyg fullgör uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss och består i att brista i gott sjömanskap till förekommande av sjöolycka.

Under förarbetena till bestämmelsen om vårdslöshet till sjöss (prop 1966:145) kommenterades inte de valda straffskalorna på annat sätt än att det påpekades (prop. s. 209) att de sammanföll med vad som enligt BrB gäller för allmänfarlig vårdslöshet (15 kap. 7 § BrB).

Enligt vårt förslag är straffskalan för allmänfarlig vårdslöshet böter eller, vid grovt brott, böter, lägst 100 dagsböter, eller fängelse i högst ett år och sex månader. Dessa straffskalor gäller enligt förslaget för övrigt även vid vårdslöshet i trafik enligt 1 § trafikbrottslagen. Vi anser att vårdslöshet till sjöss bör ha samma straffskalor som de nu nämnda brotten. I praktiken innebär detta, med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, endast den förändringen att möjligheten ökar att döma ut höga bötesstraff.

325 § Onykterhet till sjöss

Enligt sjölagen är straffskalan för onykterhet till sjöss böter eller fängelse i högst ett år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Brottet onykterhet till sjöss kan begås endast av den som på fartyg fullgör uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss och består i att en person med sådan uppgift är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att det måste antas att han inte på betryggande sätt kan utföra vad som vid fullgörandet av uppgiften åligger honom.

Brottbeskrivningen vid onykterhet till sjöss påminner starkt om den vid rattfylleri enligt 4 § 1 mom. trafikbrottslagen. Straffmaximum för brotten överensstämmer också. Vi anser att detta bör vara fallet även i fortsättningen och föreslår därför ingen ändring.

Minimistraffet för rattfylleri och rattonykterhet är f. n. tjugofem resp. tio dagsböter. Dagsböter får dock enligt brottsbeskrivningen för rattfylleri tillämpas endast i fall där omständigheterna är mildrande. Vi föreslår att detta minimistraff tas bort men påpekar samtidigt att detta inte är avsett att innebära någon ändring i sak (se avsnitt 14.5.1).

Vi anser således att i de fall böter utdöms för rattfylleri det även om omständigheterna är mildrande bör utdömas ett ganska högt bötesstraff. Någon inskränkning i möjligheten att ådöma böter för onykterhet till sjöss föreligger f. n. inte. Enligt vår uppfattning bör det heller inte, med hänsyn till att en sådan nedre gräns enligt vårt förslag saknas både för rattfylleri där omständigheterna är mildrande och för rattonykterhet, införas någon sådan.

14.5.14 Brotten i utlänningslagen (1980:376)

Brotten i utlänningslagen finns i 95–98 §§

95 § Straffbestämmelser rörande utlänning utan föreskrivna tillstånd

I 95 § första stycket stadgas ansvar för utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om sådant tillstånd och för utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att han har ett sådant tillstånd. Straffet är i dessa fall böter. I paragrafens andra stycke stadgas ansvar för den som har utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd. Straffet här är böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år.

Vi föreslår endast den förändringen att maximistraffet enligt andra stycket sänks till fängelse i sex månader.

Vid sidan av straff kan den som har utlänning i sin tjänst fastän denne inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd åläggas en särskild avgift enligt 99 a §. Denna avgift utgörs för varje anställd utlänning av ett halvt basbelopp eller, om anställningen varat mer än tre månader, av ett helt basbelopp. Avgiften får nedsättas eller efterges om särskilda omständigheter föreligger.

I det lagstiftningsärende, varigenom systemet med sanktionsavgift för den som anställer utlänning som saknar föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd infördes, gjordes i propositionen (prop. 1981/82:146 s. 51 f) ett uttalande rörande de skadeverkningar som det här aktuella förfarandet orsakar. Det pekades på att kringgåendet av reglerna för den reglerade invandringen leder till färre arbetstillfällen för svenskar och sådana utlänningar som har tillstånd att arbeta här samt att utlänningen ofta får en utsatt position och undermåliga arbetsvillkor, att han saknar det sociala skydd en anställning normalt ger, att arbetsgivaren ofta underlåter att betala in skatter och sociala avgifter vilket medför konkurrensfördelar för honom och att förekomsten av illegal arbetskraft ökat.

Någon ändring av straffskalorna gjordes inte i samband med sanktionsavgiftens införande. De gällande straffskalorna kom till år 1975 och innebar då en skärpning genom att fängelse infördes i straffskalan för det fall att brottet begås av arbetsgivare och omständigheterna är försvårande. Motiveringen till denna straffskärpning (prop. 1975/76:18 s. 145 f) var i princip samma som för införandet av sanktionsavgift.

Skäl saknas enligt vår uppfattning att införa fängelse i straffskalan för brott enligt 95 § första stycket. Straffskalan bör således även i fortsättningen innehålla endast böter.

När det sedan gäller straffvärdet hos brott enligt paragrafens andra stycke, som alltså avser den som har utlänning i sin tjänst, kan vi visserligen instämma i flera av de skäl som anfördes vid lagändringarna åren 1975 och 1982. Det kan inte bestridas att de skadeverkningar som denna typ av brottslighet kan ge upphov till om den bedrivs organiserat och i stor skala kan bli kännbara, främst för den enskilde arbetstagaren. Vi anser därför att fängelse bör ingå i straffskalan för brottet. Maximistraffet för fall där omständigheterna är försvårande torde emellertid, bl. a. mot bakgrund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning, kunna sänkas till fängelse i sex månader.

96 § Hjälp åt utlänning att olagligt komma in i Sverige, m. m.

I 96 § straffbeläggs en rad olika gärningar. Paragrafen, som är ett blankettstraffbud, är uppdelad på tre olika stycken.

För de gärningar som avses i första stycket gäller böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader. De straffbelagda handlingarna är att underlåta att göra viss lagstadgad anmälan, att i anmälan eller i ansökningsärende mot bättre vetande lämna oriktig uppgift eller medvetet underlåta att tala om något förhållande av betydelse, att hjälpa utlänning att olagligt komma in i Sverige och att, om man är utlänning, när det gäller annat än pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd överträda bestämmelser i utlänningslagen eller bestämmelser som föreskrivits med stöd av utlänningslagen.

Vi föreslår att straffskalan blir böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst tre månader.

För de gärningar som nämns i paragrafens andra stycke är straffskalan fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, böter. De olika brotten, vilka har företräde framför brotten i första stycket, består i att hjälpa "internationella terrorister" att komma in i Sverige (punkt 1), att försöka hindra verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av internationella terrorister eller andra vilkas utvisning motiverats av hänsyn till rikets säkerhet (punkt 2), att i vinningssyfte försöka hindra verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning (punkt 3) och att i vinningssyfte planlägga eller organisera verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i riket (punkt 4). Termen internationella terrorister finns inte i lagtexten. För en detaljerad beskrivning av den aktuella gruppen personer hänvisas till 30 § utlänningslagen. Vi föreslår att straffskalan i 96 § andra stycket blir oförändrad.

De nuvarande straffskalorna för brott enligt 96 § tillkom genom en ändring år 1975 i den tidigare utlänningslagen (1954:193). Före denna ändring innehöll den paragraf i gamla utlänningslagen som motsvarade 96 § i stort sett de bestämmelser som nu finns i 96 § första stycket. Straffskalan var dagsböter eller, där omständigheterna var försvårande, fängelse i högst sex månader.

1975 års ändring innebar att bestämmelserna i 15 § punkt 1 och 2 i den s. k.terroristlagen (lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund) överfördes till utlänningslagen. Någon ändring i straffskalan för dessa bestämmelser gjordes inte i samband med överförandet.

De gärningar som kriminaliseras i paragrafens första stycke har ett ganska lågt straffvärde. Allmänt sett är straffvärdet emellertid högre än för brotten i 95 § första stycket. Detta hänger samman med att kriminaliseringen i 96 § första stycket avser bl. a. gärningar som innebär lämnande av medvetet oriktiga uppgifter eller som består i att hjälpa utlänning att i strid mot gällande bestämmelser komma in i Sverige. Enligt vår uppfattning bör fängelse finnas kvar i straffskalan för här aktuella brott. Straffmaximum bör emellertid, bl. a. med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning, kunna sänkas till fängelse i tre månader.

När det gäller brotten i 96 § andra stycket är läget ett annat. Det rör sig här dels om gärningar med anknytning till internationella terrorister, dels om allvarligare fall av brott mot utlänningslagens bestämmelser för avvisning, utvisning och inresa till Sverige.

Enligt vår uppfattning har de gärningar som kriminaliseras i 96 § andra stycket, första och andra punkten, dvs. hjälp åt internationella terrorister att komma in i Sverige och försök att hindra verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av personer vars närvaro inte är önskvärd av hänsyn till rikets säkerhet, ett inte obetydligt straffvärde. Vi anser att skäl föreligger att tillmäta dessa gärningar ett högre straffvärde än f. n. Vårt förslag innebär därför att den sänkning av maximistraffet, som övergången till tvåtredjedelsfrigivning påkallar för oförändrad tid i anstalt, inte sker vid dessa brott.

När det sedan gäller brottet i 96 § andra stycket, tredje punkten har detta enligt vår uppfattning vissa likheter med brottet skyddande av brottsling i 20 kap. 9 § BrB. Detta gäller särskilt som det omfattar även fall där någon blivit utvisad på grund av brott. Vi har vid skyddande av brottsling (se avsnitt 14.4.2) förordat en skärpning av straffskalan genom att vi föreslagit att det nuvarande maximistraffet för brottet,fängelse i två år, skall stå kvar trots övergången till tvåtredjedelsfrigivning. I linje härmed föreslår vi att även straffskalan för brott enligt 96 § andra stycket, tredje punkten blir oförändrad.

Straffbestämmelsen i 96 § andra stycket, fjärde punkten infördes år 1984 i samband med en översyn av riktlinjerna för flyktingpolitiken och invandringspolitiken i stort. Något uttalande om brottets straffvärde gjordes inte i lagstiftningsärendet (prop. 1983/84:144).

Under senare år har en stor mängd utlänningar anlänt till Sverige utan att de haft pass eller inresetillstånd med sig. Detta har orsakat stora svårigheter för de utredande myndigheterna. Men främst har naturligtvis många av de enskilda människorna drabbats på det personliga planet av den ovisshet rörande deras möjligheter att få stanna kvar i Sverige som uppstått. Det står enligt vår uppfattning klart att gärningar som innebär att någon i vinningssyfte planlägger eller organiserar en verksamhet av denna typ har ett inte obetydligt straffvärde. Det är mot bakgrund härav man skall se vårt förslag som även när det gäller brott mot 96 § andra stycket, fjärde punkten innebär

ett bibehållande av den nuvarande straffskalan och således, genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning, en skärpning.

97 § Överträdelse av föreskrifter rörande vistelseort m. m.

Enligt utlänningslagen är straffskalan för överträdelse av föreskrifter rörande vistelseort m. m. fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, böter.

Vi föreslår att straffskalan skall vara fängelse i högst sex månader eller, när omständigheterna är mildrande, böter.

Brott enligt 97 § kan begås endast av utlänning. De gärningar det är fråga om är överträdelse av förbud för utlänningen att uppehålla sig utanför en viss ort eller kommun eller ett visst polisdistrikt eller av föreskrift rörande bostad, anställning eller anmälningsplikt. 97 § omfattar både "vanliga" utlänningar och sådana som omfattas av de särskilda bestämmelser i utlänningslagen som gäller "internationella terrorister" eller personer som kan utvisas av hänsyn till rikets säkerhet.

Den nuvarande straffskalan för brott enligt 97 § infördes år 1973 genom en ändring i då gällande utlänningslag. Ändringen som innebar en höjning av maximistraffet från fängelse i sex månader till fängelse i ett år, genomfördes i samband med införandet av den s. k. terroristlagen (lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund).

Stadgandet gäller som ovan nämnts även internationella terrorister och personer som kan utvisas av hänsyn till rikets säkerhet. Det är enellertid inte fråga om att hjälpa sådana personer att komma in i Sverige. Straffstadgandet riktar sig mot sådana personer som t. v. fått tillstånd att vistas i frihet, om än något inskränkt, i Sverige. Mot bakgrund härav anser vi att straffskalan bör vara lägre än i 96 § andra stycket och föreslår att maximistraffet sänks till fängelse i sex månader.

98 § Olovlig vistelse i Sverige

Enligt utlänningslagen är straffskalan för olovlig vistelse i Sverige fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, böter.

Vi föreslår att straffskalan skall vara oförändrad.

Olovlig vistelse i Sverige kan begås endast av utlänning och består i att utlänningen uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning inte haft rätt att återvända hit. Utvisningen kan ha beslutats på grund av brott, asocialitet, internationell terrorism eller av hänsyn till rikets säkerhet. Straffbestämmelsen gäller inte utlänningar som har flytt till Sverige för att undgå politisk förföljelse.

Bestämmelsen om olovlig vistelse fick sin nuvarande utformning genom införandet av utlänningslagen. Denna lagstiftning innebar dels införande av den särskilda straffskalan för ringa brott, dels att en ny åtalsregel tillskapades som innebär att åtal för ringa brott skall ske endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Genom denna reglering avsåg man att från lagföring

undanta nordbor, särskilt "i vissa av de situationer då en socialt nedgången utlänning, som påträffas här efter utvisning med återreseförbud, mer eller mindre automatiskt anhålls, häktas och döms till ett kortare ovillkorligt straff", samt personer som tillfälligt har rest till Sverige "för att besöka en sjuk anhörig eller bekant eller i övrigt haft ett vägande skäl för besök här men har underlåtit att först söka tillstånd" eller som "av t. ex. ekonomiska skäl har funnit sig tvingad att resa över svenskt territorium för att ta sig till tredje land".

Bakgrunden till ändringen var den flitiga användningen av straffbestämmelsen om olovlig vistelse under 1970-talet. Utlänningslagkommitténs uppfattning i frågan, som delades av departementschefen, redovisades i propositionen (prop. 1979/80:96 s. 83) på följande sätt.

> Att straffbestämmelsen för olovlig vistelse så ofta kommer till användning hänger enligt kommittén bl. a. samman med, att det för brott som hör under allmänt åtal sedan gammalt i vårt land gäller en absolut åtalsplikt. Allmän åklagare skall åtala för sådant brott, om inte annat är föreskrivet. Detta leder i sin tur till att förundersökning måste ske i fall av olovlig vistelse. Tvångsmedel, t. ex. häktning, kan och skall tillgripas om detta är nödvändigt för att säkerställa det rättsliga förfarandet.
>
> Den nuvarande ordningen är enligt kommitténs mening otillfredsställande. Detta gäller i särskild grad i fråga om finländare, som är bosatta nära den svensk-finska gränsen. Ofta återvänder dessa efter förvisning eller utvisning vid upprepade tillfällen till Sverige. Gång på gång åtalas de och döms enligt 66 § UtlL. Till en del är det fråga om gränsbor med stark anknytning till Sverige genom släkt och vänner. Enligt kommittén är emellertid de som döms för olovlig vistelse i stor utsträckning sjuka eller socialt nedgångna människor, som i stället borde bli föremål för social omvårdnad.
>
> Att helt avstå från en sanktionsbestämmelse för de fall då en förvisad person olovligen återvänder och slår sig ner i vårt land kan enligt kommitténs mening inte komma i fråga. Behovet av en sanktionsregel förstärks, om förvisning endast får användas i mer kvalificerade fall än nu. Utan en straffbestämmelse är det omöjligt att upprätthålla respekten för dessa förvisningsbeslut. Kommittén anser emellertid att en förbättring av den nuvarande situationen kan åstadkommas genom att man gör undantag från åklagares generella åtalsplikt. Eftersom något målsägarintresse inte förekommer i detta sammanhang föreslår kommittén att åtalet görs beroende endast av om lagföring är påkallad från allmän synpunkt. Som huvudregel avses gälla att åtal skall ske, men åklagaren skall ha frihet att underlåta åtal i de fall där åtalet inte fyller något rimligt syfte. I dessa fall sker då vanligen inget annat än att avlägsnandebeslutet verkställs på nytt.
>
> I betänkandet lämnas några exempel på situationer då lagföring bör kunna underlåtas. Åtal bör sålunda i viss utsträckning kunna underlåtas i fråga om nordbor med hänsyn till att någon gränskontroll inte förekommer mellan de nordiska länderna. Särskilt bör detta gälla beträffande de alkoholiserade eller i övrigt socialt handikappade personer, som nu gång på gång döms för olovlig vistelse, fastän de i stället borde bli föremål för social omvårdnad. Ett annat exempel som kommittén ger på en situation då åtalsunderlåtelse kan vara motiverad är då en person tillfälligt har rest in för att besöka en sjuk anhörig eller bekant eller i övrigt har haft ett vägande skäl för ett tillfälligt besök här, men har underlåtit att först söka tillstånd. Om en förvisad person av t. ex. ekonomiska skäl har funnit sig tvingad att resa över svenskt territorium för att ta sig till tredje land bör likaså åtal kunna utebli.

Som nämnts delade departementschefen utlänningslagkommitténs uppfattning när det gällde åtalsbegränsningen. Beträffande de fall som i fortsättningen skulle bli föremål för åtal uttalade han (prop. 1979/80:96 s. 84):

Jag vill emellertid i detta sammanhang understryka vikten av att lagföring kommer till stånd i alla de fall då brottet inte kan anses som ringa. Straffbestämmelsen utgör ett nödvändigt komplement till det återreseförbud som alltid skall gälla vid utvisning på grund av brott eller asocialitet och i allmänhet även vid utvisning av annan orsak. Som kommittén framhåller kan respekten för domstolarnas och SIV:s beslut inte upprätthållas utan att överträdelse av återreseförbuden beivras. Den möjlighet att underlåta att beivra överträdelsen som jag sålunda föreslår bör ses som ett undantag endast för de fall då brottet med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa. Någon allmän begränsning av ansvaret för olovlig vistelse är sålunda inte avsedd.

De fall av brottet som återstår för handläggning av domstol, sedan numera de ringa fallen sållats bort, är enligt vår uppfattning av den arten att ett kort fängelsestraff i stort sett undantagslöst bör utdömas. Vi anser alltså inte, trots våra förslag till ett strängare och mer effektivt bötesstraff, att böter kan införas i straffskalan för normalgraden av brott.

Även när det gäller maximistraffet innebär vårt förslag ingen förändring. Med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en skärpning. För de "normala" fallen av brottet åsyftar vi ingen skärpning. Här bör liksom f. n. utdömas ett kort fängelsestraff. Vi anser emellertid att det bör finnas en beredskap för olovligt återvändande av personer som utvisats på grund av internationell terrorism eller av hänsyn till rikets säkerhet. Särskilt mot bakgrund av de senaste årtiondenas händelser, t. ex. de med anknytning till olika terroristorganisationer, framstår det som uppenbart att fall kan inträffa där det från svensk synpunkt framstår som önskvärt att man kan sätta sådan kraft bakom utvisningsbeslutet att upp till ett års fängelse kan dömas ut för en olovlig vistelse.

14.5.15 Brotten i vapenlagen (1973:1176)

Brotten i vapenlagen finns i 37, 38 och 38 a §§. Vi tar upp till behandling brotten i 37 och 38 §§. För de gärningar som straffbeläggs i 38 a § stadgas endast böter. Vi har beträffande dessa inte funnit skäl att föreslå införande av fängelse i straffskalan.

Enligt 1 § är skjutvapen antingen vapen med vilket kula, hagel, harpun eller annan projektil kan skjutas ut med hjälp av krutladdning, kolsyreladdning, komprimerad luft eller annat liknande utskjutningsmedel eller apparat eller anordning som beträffande verkan och ändamål är jämförlig med sådant vapen. Lagens bestämmelser gäller inte för alla skjutvapen. Bl. a. undantas bultpistol och andra arbetsverktyg och skjutapparat för slakt, signalgivning, livräddning eller annat jämförligt ändamål.

Ammunition är enligt 3 § patron eller projektil till handvapen samt tändhatt eller tändmedel till sådan patron eller projektil.

37 § Olaga vapeninnehav

Enligt vapenlagen gäller följande straffskalor.

(uppsåtligt) olaga vapeninnehav	fängelse i högst två år
(uppsåtligt) ringa olaga vapeninnehav	böter eller fängelse i högst sex månader
(vårdslöst) olaga vapeninnehav	böter eller fängelse i högst sex månader

Vi föreslår följande straffskalor.

(uppsåtligt) olaga vapeninnehav	fängelse i högst ett år och sex månader
(uppsåtligt) ringa olaga vapeninnehav	böter eller fängelse i högst tre månader
(vårdslöst) olaga vapeninnehav	böter

Olaga vapeninnehav består i att inneha skjutvapen utan att vara berättigad till det eller i att överlåta eller upplåta skjutvapen till den som inte är berättigad att inneha vapnet.

För ringa brott gäller en särskild straffskala. Som exempel på ringa brott nämns i förarbetena till vapenlagen (prop. 1973:166 s. 147 f) innehav, upplåtelse eller överlåtelse av del av eller tillbehör till ett vapen eller av ett vapen som i och för sig är tillståndspliktigt men som är obrukbart eller har något svårreparabelt fel. Andra fall är enligt förarbetena om det föreligger någon klart förmildrande omständighet.

När det gäller oaktsamt brott krävs en viss grad av undersökningsplikt av den som lämnar över ett vapen till en annan såsom lån eller för reparation eller översyn. I förarbetena (prop. 1973:166 s. 148) hänvisade departementschefen till den praxis som har utbildats i fråga om straffbarheten för den som låter annan föra ett körkortspliktigt fordon utan att ha kontrollerat om föraren har tillstånd att föra fordonet.

Den nuvarande straffskalan för uppsåtligt olaga vapeninnehav infördes år 1971 genom en ändring av den då gällande vapenförordningen (1949:340). Det lagstiftningsärendet, som aktualiserats av vissa då inträffade politiska terrordåd, innebar en höjning av maximistraffet från ett års fängelse till fängelse i två år (prop. 1971:199). Genom straffskärpningen, som också motiverades "med hänsyn till den senaste tidens oroväckande stegring av antalet våldsbrott i allmänhet", ansåg departementschefen att det fanns "anledning att räkna med att de nya reglerna skall kunna få en ökad effekt i samhällets ansträngningar att förebygga och bekämpa våldsbrott av det allvarliga slag vi nyligen upplevt". Men syftet var även att mer allmänt söka förhindra användningen av vapen och sprängämnen vid brottslig verksamhet.

Som framgått ovan knöt man vissa förhoppningar till att en straffskärpning skulle kunna minska brottsligheten på det nu aktuella området. Dessa förhoppningar hade knappast fog för sig. Mot bakgrund av vad man inom forskningen kommit fram till är det vår uppfattning att man inte kan räkna med en minskad brottslighet genom att höja maximistraffet för ett brott från ett års fängelse till fängelse i två år. Detta hindrar emellertid inte att 1971 års straffskärpning i övrigt var motiverad. Vi anser t. ex. att vad departementschefen uttalade i propositionen (prop. 1971:199 s. 5) om "de avsevärda risker för den allmänna säkerheten i samhället som är förbundna med att människor i allmänhet och i synnerhet personer som kan misstänkas begå politiska terrordåd eller andra våldshandlingar olovligen skaffar sig eller innehar skjutvapen eller explosiva varor" är ett gott skäl för skärpningen. Enligt vår uppfattning bör någon sänkning av straffvärdet hos olaga vapeninnehav inte ske. För att inte övergången till tvåtredjedelsfrigivning skall medföra förlängda anstaltstider bör emellertid maximistraffet för brottet sänkas till fängelse i ett år och sex månader.

Minimistraffet för normalgraden av brottet bör även i fortsättningen vara allmänna fängelseminimum. Vi anser således, liksom departementschefen i samband med införandet av vapenlagen (prop. 1973:166 s 147), att böter skall kunna följa på olaga vapeninnehav endast om brottet kan anses som ringa. Maximistraffet för ringa brott bör, för att inte överlappningen mellan straffskalorna skall bli för stor, sättas till fängelse i tre månader.

För oaktsamhetsbrott föreslår vi endast böter i straffskalan. Enligt vår uppfattning bör annan påföljd än böter aldrig komma i fråga för detta brott. Detta gäller särskilt mot bakgrund av våra förslag till en effektivisering av bötesstraffet.

38 § Missbruk av rätt att inneha skjutvapen, m. m.

Enligt vapenlagen är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader.

För brott enligt 38 § skall den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. missbrukar rätt att inneha skjutvapen genom att använda det för annat ändamål än han är berättigad till eller bryter mot vissa bestämmelser om förvaring av vapen,
2. förvärvar ammunition utan att vara berättigad till det eller underlåter att efter anmaning lämna ifrån sig ammunition eller överlåter ammunition till den som inte är berättigad att förvärva ammunitionen eller
3. bedriver handel med skjutvapen utan tillstånd.

Före år 1973 var straffet för huvuddelen av de gärningar som kriminaliseras i 38 § böter eller fängelse i högst ett år. Den nya vapenlagen innebar alltså i flera fall en straffsänkning. Detta gällde dock inte beträffande handel med skjutvapen utan tillstånd (punkt 3 ovan). Här gällde tidigare enbart böter.

Enligt vår uppfattning bör fängelse finnas i straffskalan för nu aktuellt brott. Liksom vid olaga vapeninnehav bör emellertid maximistraffet sänkas på grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning.

14.5.16. Brotten i värnpliktslagen (1941:967)

Våra förslag i detta avsnitt grundar sig på regeringens proposition 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m.

Straffbestämmelserna i värnpliktslagen finns i 36–39 §§. De bestämmelser som innehåller fängelse i straffskalan är 37 § andra stycket och 39 §. Vi tar nedan upp dessa till behandling. Övriga straffbestämmelser har vi inte funnit skäl att föreslå ändrade.

37 § andra stycket Oriktig uppgift rörande adress och andra personliga förhållanden

Enligt värnpliktslagen är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst tre månader.

Enligt 34 § värnpliktslagen är inskriven värnpliktig som inte är inkallad till tjänstgöring eller inskriven i sjömansregister och anställd som sjöman enligt sjömanslagen (1973:282) på svenskt handelsfartyg i när- eller fjärrfart skyldig att vidta sådan åtgärd att postförsändelse från militär myndighet utan dröjsmål kan komma honom till handa. Och enligt 35 § värnpliktslagen är värnpliktig skyldig att kvittera ut postförsändelse från militär myndighet, ta del av försändelsens innehåll samt inom åtta dagar efter anmodan lämna myndigheten de upplysningar som fordras om personliga förhållanden av betydelse för hans tjänstgöring.

Det som straffbeläggs i 37 § andra stycket värnpliktslagen är att vid fullgörande av skyldighet enligt 34 resp. 35 § värnpliktslagen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämna oriktig uppgift.

Enligt vår uppfattning kan fängelse inte undvaras i straffskalan för det nu aktuella brottet. Maximistraffet kan emellertid sänkas till fängelse i tre månader.

39 § Värnpliktsbrott

Straffskalan för värnpliktsbrott är böter eller fängelse i högst ett år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Värnpliktsbrott består i att en värnpliktig olovligen avviker eller uteblir från tjänstgöring utan laga förfall, vägrar eller underlåter att lyda en förmans order eller på annat sätt åsidosätter vad som åligger honom. För ansvar krävs dock att gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för utbildningen eller tjänsten i övrigt.

För värnpliktsbrott skall inte dömas om straff för gärningen är föreskrivet i 24 kap. BrB. Detta innebär att det i praktiken knappast kan bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen om värnpliktsbrott i krig. Förfaranden som i fredstid utgör värnpliktsbrott kommer under krig normalt att bedömas som lydnadsbrott, grovt lydnadsbrott, rymning eller tjänstebrott.

Värnpliktsbrott avser förhållandevis allvarliga gärningar. Lindrigare förseelser beivras genom disciplinförfarande. De disciplinpåföljder som kan åläggas är varning, extratjänst, löneavdrag och utegångsförbud.

Rörande avgränsningen mellan disciplinförfarande och åtal för värnpliktsbrott kan hänvisas till uttalanden i den ovan nämnda propositionen s. 138 f.

Bestämmelsen om värnpliktsbrott ersätter främst bestämmelserna i nuvarande 21 kap. 1 § BrB om lydnadsbrott och 21 kap. 12 § BrB om rymning. För dessa brott döms f. n. mycket sällan till fängelsestraff på längre tid än sex månader. Vi anser, mot bakgrund av dels att bestämmelsen är avsedd att tillämpas endast i fredstid, dels att vi föreslår en övergång till tvåtredjedelsfrigivning, att ett maximistraff på fängelse i sex månader är tillräckligt. Som minimistraff bör gälla böter.

Det kan i detta sammanhang finnas skäl att komma in på frågan hur påföljdsbestämningen bör ske vid värnpliktsvägran. Frågan togs upp av försvarsministern i prop. 1977/78:159 om ändring i lagen (1966:413) om vapen-

fri tjänst m. m. I propositionen förordade försvarsministern att påföljden vid fall av vägran första gången bestämdes till villkorlig dom i förening med ett kraftigt bötesstraff. Den dömde skulle, enligt försvarsministern, samtidigt erinras om att frihetsstraff kunde följa vid ny lagföring. Försvarsministern anförde vidare att hinder inte borde möta att på nytt kalla in den värnpliktige till tjänstgöring. Om vederbörande vägrade även andra gången, borde påföljden bestämmas till fängelse. Fängelsestraffet borde, enligt försvarsministern, i normalfallet bestämmas till minst fyra månader. Hänsyn borde dock tas till återstående tjänstgöringstid, t. ex. om vägran hade skett vid repetitionsutbildning. Straffet borde därvid kunna sättas lägre än vad som nyss hade sagts. Försvarsministern ansåg vidare att det i princip inte borde göras någon skillnad beroende på vilket skäl som låg bakom vägran. Han tillade att den som hade dömts för vägran andra gången inte borde kallas in vidare till tjänstgöring. Riksdagen ställde sig bakom dessa uttalanden (prop. 1977/78:159 s. 123, FöU 28, rskr 371).

Försvarsministerns uttalanden om påföljdsvalet vid vapenvägran har blivit vägledande för domstolarna. I normalfallet döms således den som vägrar att fullgöra grundutbildning enligt värnpliktslagen numera oftast till villkorlig dom och böter första gången medan straffet för det fall att han upprepar sin vägran vanligtvis blir fängelse fyra månader. Det bör här nämnas att den faktiska strafftiden genom de ändrade reglerna om villkorlig frigivning har sjunkit från fyra till två månader. Högsta domstolen har dock i ett mål angående upprepad vapenvägran efter 1983 års ändring av reglerna för villkorlig frigivning (NJA 1983:899) trots det bestämt påföljden till fängelse fyra månader.

Det är uppenbart att fängelsestraffets längd i nu aktuella fall bör bestämmas mot bakgrund av bl. a. den belastning som värnpliktstjänstgöringen innebär. Vi förordar därför att nuvarande straffmätningspraxis, som innebär att fängelsestraffet vid upprepad vägran bestäms vanligen till fyra månader, består trots övergången till tvåtredjedelsfrigivning. I praktiken innebär detta en förlängning av anstaltstiden med tjugo dagar eller från två månader till två månader och tjugo dagar.

14.5.17 Brotten i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst

Straffbestämmelserna i lagen om vapenfri tjänst finns i 14–17 §§.

I 14 § straffbeläggs att avvika eller utebli från tjänstgöringsstället. 15 § avser den som under tjänsteutövning är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel att hans förmåga att fullgöra tjänsten måste antas vara nedsatt. I 16 § stadgas ansvar för den som – om gärningen inte är särskilt belagd med straff – av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosätter vad som åligger honom enligt reglemente, instruktion eller annan allmän bestämmelse, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. I 17 § slutligen straffbeläggs dels, i första stycket, att inte sörja för att post från nämnden för vapenfriutbildning eller myndighet, hos vilken den vapenfrie tjänstepliktige tjänstgör, kan komma honom till handa utan dröjsmål eller att underlåta att utkvittera sådan postförsändelse, ta del av dess innehåll eller på anmodan lämna myndigheten de upplysningar som fordras om personliga förhållanden av betydelse för tjänstgöringen, dels, i andra

stycket, att vid fullgörande av sådan skyldighet, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, lämna oriktig uppgift.

Följande straffskalor gäller.

14 § (olovlig utevaro)	böter eller fängelse i högst sex månader
14 § (olovlig utevaro under beredskapstillstånd eller krig)	böter eller fängelse i högst två år
15 § (berusning)	böter eller fängelse i högst ett år
16 § (åsidosättande av tjänsteåliggande m. m.)	böter
16 § (åsidosättande av tjänsteåliggande m. m., grovt brott)	fängelse i högst ett år
17 § första stycket	böter, högst ettusen kr.
17 § andra stycket	böter eller fängelse i högst sex månader

Enligt vår uppfattning bör i princip samma straffskalor gälla för brotten i lagen om vapenfri tjänst som för brotten i värnpliktslagen (1941:967). För olovlig utevaro under beredskapstillstånd eller krig bör dock gälla en strängare straffskala.

Vi föreslår mot bakgrund härav följande straffskalor.

14 § (olovlig utevaro)	böter eller fängelse i högst sex månader
14 § (olovlig utevaro under beredskapstillstånd eller krig)	böter eller fängelse i högst två år
15 § (berusning)	böter eller fängelse i högst sex månader
16 § (åsidosättande av tjänsteåliggande m. m.)	böter eller fängelse i högst sex månader
16 § (åsidosättande av tjänsteåliggande m. m., grovt brott)	straffskalan utgår
17 § första stycket	böter, högst ettusen kr.
17 § andra stycket	böter eller fängelse i högst tre månader

14.5.18 Brotten i civilförsvarslagen (1960:74)

Straffstadgandena i civilförsvarslagen finns i 79–81 §§. Av dessa är det endast i 81 § som det stadgas fängelse. Vi anser att det inte finns skäl att föreslå att fängelse införs i straffskalorna för brotten i 79 eller 80 §. Vi tar upp till behandling endast 81 §.

I 81 § civilförsvarslagen straffbeläggs en hel rad olika förfaranden, nämligen

1. underlåtenhet att inställa sig till tjänstgöring i civilförsvaret eller olovligt undanhållande från tjänstgöring,
2. vägran att lyda befäls befallning eller åsidosättande av reglementen, instruktioner etc.,

3. lämnande av oriktig uppgift rörande personliga förhållanden av betydelse för tjänstgöringen inom civilförsvaret eller rörande byggnad eller anläggning av betydelse för verkskyddet,
4. lämnande av vistelseort i strid mot bortflyttningsförbud eller överträdelse av särskilt meddelat inflyttningsförbud,
5. vanvård av materiel, utrustning eller annan egendom som någon av civilförsvarsmyndighet mottagit för förvaring,
6. vägran att utan skälig anledning låta civilförsvarsmyndighet eller kommun besiktiga anläggning eller byggnad,
7. vägran att lämna upplysning vid förfrågan av vederbörlig myndighet rörande egendom som kan komma att erfordras för civilförsvaret eller försök att i sådant sammanhang vilseleda myndighet,
8. vägran eller försummande av att, med vetskap om att civilförsvarsmyndighet beslutat ta egendom i anspråk, behörigen eller i rätt tid tillhandahålla myndigheten egendomen eller, genom att avhända sig egendom eller på annat sätt, omöjliggöra att egendomen tas i anspråk och
9. åsidosättande av föreskrifter, föreläggande eller liknande beslut enligt civilförsvarslagen.

Enligt 81 § är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år eller, om brottet begåtts under högsta civilförsvarsberedskap och är att anse som grovt, fängelse i högst två år.

Vi föreslår att straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet begåtts under högsta civilförsvarsberedskap och är att anse som grovt, fängelse, lägst tre månader och högst tre år.

Vi anser att straffskalan för brott enligt civilförsvarslagen som inte är grovt bör anpassas till vad som gäller för motsvarande brott enligt värnpliktslagen (1941:967). Vi föreslår därför att denna straffskala skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. När det sedan gäller grovt brott kan detta begås endast under högsta civilförsvarsberedskap. Ett grovt brott enligt 81 § civilförsvarslagen kan därför i viss utsträckning jämföras med brotten i 24 kap. BrB. Vid en sådan jämförelse framstår straffskalan i 81 § som låg. Enligt vår uppfattning finns skäl att, även med beaktande av den skärpning övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär redan vid oförändrade straffskalor, höja maximistraffet för grovt brott enligt 81 §. Vi anser också – för att förhållandet mellan straffskalorna skall bli mer rimligt – att ett särskilt förhöjt minimistraff bör införas. Mot bakgrund av det nu anförda föreslår vi att straffskalan för grovt brott enligt 81 § civilförsvarslagen skall vara fängelse, lägst tre månader och högst tre år.

14.5.19 Brotten i jordabalken

I jordabalken finns straffbestämmelser i 12 kap. 65 och 65 a §§ rörande s. k. svarta lägenhetsaffärer.

Enligt 65 § är det straffbart att uppsåtligen uppställa villkor om särskild ersättning för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätten till sådan lägenhet. I ringa fall skall dock inte dömas till straff. För grova fall gäller en särskild straffskala. Vid bedömande av om brottet är grovt skall

särskilt beaktas om det utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller om gärningsmannen eljest i avsevärd mån har missbrukat sin ställning som ägare eller förvaltare av fastighet.

Enligt 65 a § är det straffbelagt att ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av bostadslägenhet. Ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det är vidare straffbelagt att som hyresvärd begagna sig av det förhållandet, att en hyresgäst saknar laglig rätt till förlängning av hyresavtalet, till att ta ut en hyra som är uppenbart oskälig med hänsyn till lägenhetens bruksvärde. Även för brott enligt 65 a § gäller en särskild straffskala om brottet är grovt. Enligt motiven skall denna tillämpas främst i fall då den olagliga verksamheten har skett vanemässigt eller eljest i stor omfattning.

Följande straffskalor gäller.

brott enligt 65 §	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt brott enligt 65 §	fängelse i högst två år
brott enligt 65 a §	böter eller fängelse i högst sex månader
grovt brott enligt 65 a §	fängelse i högst två år.

Vi föreslår följande straffskalor.

brott enligt 65 §	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt brott enligt 65 §	fängelse i högst ett år och sex månader
brott enligt 65 a §	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt brott enligt 65 a §	fängelse i högst ett år och sex månader.

Den "svarta lägenhetshandeln" var föremål för en intensiv debatt under andra hälften av 1970-talet. Bakgrunden härtill var att antalet anmälningar om hyresvärdar och hyresgäster som tog betalt för överlåtelser av hyresrätten ökat markant. Följden av den uppmärksamhet som härigenom riktades mot jordabalkens bestämmelser i dessa delar blev dels en skärpning av straffskalan i 65 §, genom att den särskilda straffskalan för grovt brott infördes, dels att 65 a § tillskapades. Tanken var, enligt vad som uttalades i propositionen (prop. 1977/78:175), att straffskärpningen skulle vara ägnad att motverka svart handel med bostadslägenheter.

Under grovt brott faller sådana gärningar som avser brottslig verksamhet som bedrivits i stor omfattning. Enligt vår uppfattning bör i dessa fall böter normalt inte komma i fråga. Minimistraffet för grova brott enligt 65 och 65 a §§ bör således utgöras av allmänna fängelseminimum. Straffskalan för normalgraderna av brotten kan då sättas till böter eller fängelse i högst tre månader. När det sedan gäller maximistraffen för grova brott anser vi att de bör ligga kvar på nuvarande nivå. Detta innebär att de med hänsyn till övergången till tvåtredjedelsfrigivning bör sättas till fängelse i ett år och sex månader.

14.5.20 Brotten i valutalagen (1939:350)

I valutalagen finns straffbestämmelser i 9 och 15 §§. I sistnämnda bestämmelse stadgas endast böter. Vi har inte funnit skäl att föreslå någon förändring i detta hänseende. I valutalagen blir det därför endast 9 § som tas upp till behandling.

I det följande förekommer termerna valutainlänning och valutautlänning. Med den förstnämnda termen avses svensk medborgare med fast bostad i Sverige och utländsk medborgare med fast bostad i Sverige under de tre senast förflutna kalenderåren. När det gäller juridiska personer anses som valutainlänningar sådana som har sitt säte i Sverige eller, om styrelse saknas, vars huvudkontor finns i Sverige. Till gruppen valutainlänningar hör även filialer och andra kontor för utländska bolag eller utländska ekonomiska föreningar som driver näring här i riket. De rättssubjekt som faller utanför definitionen av valutainlänning benämns valutautlänningar.

Enligt valutalagen gäller följande straffskalor.

valutabrott	böter eller fängelse i högst ett år
grovt valutabrott	fängelse i högst två år
oaktsamt valutabrott	böter

Vi föreslår följande straffskalor.

valutabrott	böter eller fängelse i högst tre månader
grovt valutabrott	fängelse i högst två år
oaktsamt valutabrott	böter

Valutaregleringen är en del av den ekonomiska politiken. Syftet med valutaregleringen är

1. att avskärma den inhemska kreditmarknaden och ränteutvecklingen från påverkan utifrån,
2. att bromsa en utströmning av valutor som tär på valutareserven,
3. att i vissa situationer förhindra en alltför stark tillströmning av valutor. En sådan tillströmning kan nämligen medföra risk bl.a. för ökad inflation.

9 § valutalagen får sitt materiella innehåll genom valutaförordningen (1959:264). Valutabrotten i 9 § kan delas in i fyra olika grupper.

1. *Införsel- och utförselbrott.* Dessa omfattar valutasmuggling och annan införsel eller därmed jämförlig åtgärd och är den vanligaste typen av valutabrott. Den brottsliga gärningen består i att olovligen föra med sig pengar, värdepapper eller dylikt vid resa till eller från Sverige.

2. *Betalningsbrott.* Dessa består bl.a. i överträdelse av vissa förbud att verkställa betalning. Förbuden finns i valutaförordningen och innebär att riksbankens tillstånd i princip erfordras för att den som är bosatt i Sverige skall få verkställa betalning till förmån för en person som bor i utlandet eller ta emot betalning från en i utlandet bosatt person. Till betalningsbrott hänförs också vissa fall av otillbörliga krediter, valutainlännings medgivande av anstånd med betalning från valutautlänning eller uppskjutande av betalning i det fall detta inte följer av handelsbruk, valutainlännings kringgående av

valutaförordningens förbud med hjälp av fiktiv prissättning eller liknande och medverkan eller användande av bulvan för att kringgå förbud.

3. *Minskning av valutainlännings innehav* av utländska betalningsmedel, fordringar eller värdepapper. En minskning av utländska betalningsmedel får inte ske utan riksbankens tillstånd.

4. *Lämnande av oriktig uppgift* vid ansökningsförfarande eller då uppgiftsskyldighet föreligger samt underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldighet.

Valutaregleringens huvudsyfte är att kontrollera kapitalrörelser över gränserna och att ge statsmakterna möjlighet till ingripande i krissituationer. Detta innebär att vad som vid varje särskild tidpunkt är straffbart varierar och är avhängigt av hur man vid just det tillfället vill styra kapitalrörelserna. Detta i sin tur är beroende av vilken ekonomisk situation Sverige befinner sig i. Härigenom framstår valutabrotten i hög grad som "konstruerade" brott. Detta är ägnat att mana till viss försiktighet då brottens straffvärde skall bestämmas.

Valutabrotten kan närmast jämföras med varusmugglingsbrotten och med skattebedrägeri. En betydelsefull skillnad i förhållande till skattebedrägeri är dock att valutabrott i det enskilda fallet inte behöver medföra vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. Och även om ett valutabrott begås för att vinna en ekonomisk fördel är denna som regel inte förenad med någon direkt skada för annan i det enskilda fallet. Vidare gäller att – även om överträdelser av valutaregleringen sammantagna kan få mycket svåra konsekvenser – de skadliga effekterna av de enskilda valutabrotten både är indirekta och svåra att uppskatta. Det nu sagda innebär enligt vår uppfattning att straffvärdet hos valutabrotten är klart lägre än hos t.ex. varusmuggling och skattebedrägeri. Däremot måste, bl.a. mot bakgrund av de stora ekonomiska vinster som ett enskilt valutabrott kan medföra, det bedömas vara högre än hos t.ex. de sekundära förmögenhetsbrotten egenmäktigt förfarande (9 kap. 8 § BrB), oredligt förfarande (10 kap. 8 § BrB) och olovligt förfogande (12 kap. 4 § BrB). För dessa brott föreslår vi ett maximistraff på fängelse i ett år och sex månader. Vi föreslår därför att maximistraffet för grovt valutabrott liksom f.n. sätts till fängelse i två år. Genom övergången till tvåtredjedelsfrigivning innebär detta en viss straffskärpning.

Minimistraffet för grovt valutabrott bör liksom f.n. vara allmänna fängelseminimum. Maximistraffet för normalgraden av brottet kan då sättas till fängelse i tre månader. Minimistraffet för normalgraden av valutabrott bör liksom f.n. vara böter.

För oaktsamt valutabrott bör endast böter kunna komma i fråga.

III Påföljdsbestämning

15 Allmänt om påföljdsbestämning

Utredningsuppdraget att pröva om det skulle innebära fördelar att införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning, dvs. för påföljdsbestämningen, beskrivs kortfattat i direktiven. Efter en hänvisning till att frågan berörts i BRÅ-rapporten (1977:7) Nytt straffsystem och till den finska lagstiftningen på området anförs att frågan om mer preciserade regler bör studeras närmare av kommittén. Som det uttrycks i direktiven skall vi pröva om det skulle innebära fördelar att införa allmänna regler för påföljdsbestämningen och i så fall föreslå lämplig lydelse. I samband härmed bör vi enligt direktiven även överväga om de principer för bedömning av påföljdernas inbördes stränghet som har kommit till uttryck i skilda bestämmelser i BrB och RB är ändamålsenliga. I tilläggsdirektiven från år 1983 har vi ålagts bl. a. att pröva även förutsättningarna för att ge institutet påföljdseftergift ett vidare tillämpningsområde och att i samband därmed ta ställning till i vad mån den närmare vägledningen för tillämpningen av påföljdseftergift lämpligen bör ges i lag.

I detta avsnitt kommer, utöver vad som framgått ovan, också påföljdsbestämningsregler för unga lagöverträdare att behandlas.

15.1 Nuvarande ordning

BrB:s påföljdssystem består av de allmänna straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. En kortfattad redogörelse för vad de olika påföljderna innebär ges i avsnitt 3 vartill här hänvisas.

Hur straffen skall tillämpas anges i de särskilda straffbestämmelserna. De övriga påföljderna kan enligt nuvarande 1 kap. 4 § BrB tillämpas fastän de inte nämns i straffstadgandena. Förutsättningarna för att tillämpa villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård anges i nuvarande 27 kap. 1 §, 28 kap. 1 § resp. 31 kap. 1–4 §§ BrB.

För *ett* brott får enligt huvudregeln i nuvarande 1 kap. 5 § BrB endast *en* påföljd ådömas. Undantag från denna regel är att enligt nuvarande 27 kap. 2 §, 28 kap. 2 § resp. 31 kap. 1 § villkorlig dom, skyddstillsyn och vård inom socialtjänsten kan förenas med böter. Detta gäller vare sig böter är stadgade för brottet eller inte. Vidare kan enligt nuvarande 28 kap. 3 § BrB jämte skyddstillsyn dömas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader.

För *flera* brott skall enligt huvudregeln i 1 kap. 6 § BrB ådömas *en* gemen-

sam påföljd. I undantagsfall får dock antingen böter ådömas för något eller några av brotten och villkorlig dom, skyddstillsyn eller fängelse för den övriga brottsligheten eller fängelse för något eller några av brotten och villkorlig dom eller skyddstillsyn för övriga brott.

Det vid påföljdsbestämningen centrala stadgandet i BrB är nuvarande 1 kap. 7 §. Paragrafen har följande lydelse.

> Vid val av påföljd skall rätten, med iakttagande av vad som kräves för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället.

Av bestämmelsen framgår att straffrättsskipningen är avsedd att ha ett praktiskt syfte, nämligen att bekämpa brottsligheten. Enligt lagrummet skall detta ske genom såväl allmänprevention som individualprevention.

I kommentaren till BrB sägs (BrB I s. 70) följande.

> Att göra en avvägning mellan dessa båda synpunkter är emellertid uppenbarligen icke lätt, och ett generellt direktiv därom måste nödvändigtvis bli mycket allmänt hållet. Om det vore möjligt att i siffror ange den vikt som bör tilläggas den ena och den andra synpunkten, skulle det ändock vara svårt att ge en generell regel. Den relativa vikten av de båda synpunkterna är nämligen icke densamma över straffrättsskipningens hela område. Av lätt insedda skäl lägger lagen, när det gäller unga, jämförelsevis stor vikt vid behovet av och möjligheten till uppfostringsåtgärder och över huvud vid det från uppfostringssynpunkt ändamålsenliga, något som är att lägga vikt vid den individualpreventiva synpunkten.

BrB 1 kap. 7 § brukar i allmänhet (avvikande uppfattningar förekommer) tolkas så att domstolen åläggs att göra en avvägning mellan de, som det ansetts, sinsemellan motstridiga önskemålen om allmän- och individualprevention därvid individualpreventionen ansetts böra ha ett visst inte närmare specificerat företräde. I princip kan man säga att allmänpreventionen talar för straff medan individualpreventionen talar för annan påföljd. Detta framgår tydligast i de i 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § BrB angivna förutsättningarna för användande av villkorlig dom resp. skyddstillsyn. När det gäller dessa skall domstolen göra en prognos om vad påföljden kommer att innebära för den dömde (individualprevention) samtidigt som begränsningar rörande tillämpningen gäller med hänsyn till brottets straffskala, dess konkreta svårhet eller allmän laglydnad (allmänprevention). När det gäller straffen finns inga särskilda förutsättningar angivna för tillämpningen. De utgör så att säga restposten. I de fall varken villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård skall tillämpas enligt de särskilda förutsättningar som gäller för dessa påföljder återstår inget annat än att döma ut ett straff i böter eller fängelse. Vi kommer då in på de regler som gäller för straffmätningen.

Med straffmätning avses fastställandet av straffet för ett eller flera brott inom den tillämpliga straffskalan. Vilken denna är framgår av straffskalan för brottet eller brotten. Det finns emellertid en hel del regler som på olika sätt modifierar denna straffskala. Exempel härpå är reglerna i nuvarande 25 kap. 5 § och 26 kap. 2 § BrB om gemensamt straff för flera brott och regeln i nuvarande 26 kap. 3 § BrB om förhöjt maximum vid återfall i grova brott. Vidare finns det regler som ger möjlighet att gå under vad som är stadgat för ett brott. Som exempel härpå kan nämnas nuvarande 33 kap. 4 § BrB.

När det sedan gäller själva utmätandet av straffet inom den för brottet eller brotten gällande straffskalan finns det ingen lagreglering. Frågan behandlas emellertid i förarbetena till BrB.[1] Där hänvisas i första hand till en existerande straffmätningstradition enligt vilken straffet i huvudsak skall utmätas efter brottets svårhet, däri inbegripet avsikten med brottet och över huvud taget den brottsliges sinnelag vid brottet. Detta är den gällande huvudprincipen för straffmätningen.

Vidare görs i motiven till tidigare nämnda 1 kap. 7 § BrB, som enligt sin lydelse avser endast val av påföljd, ett uttalande även om straffmätningen. Enligt departementschefen torde "även utan uttrycklig föreskrift härom . . . likväl det föreslagna stadgandet . . . komma att innebära en viss vägledning också vid det närmare bestämmandet av påföljden inom de för densamma stadgade gränserna". Ett visst utrymme för hänsynstagande till den brottsliges person och sociala situation (individualpreventiva hänsyn) finns alltså även vid straffmätningen.

För det tredje och sista har i BrB:s förarbeten också sagts att exemplifieringarna på grova och ringa brott skall tjäna som vägledning också vid straffmätning inom de givna straffskalorna.

Grunderna för straffmätningen har i kommentaren till BrB (BrB I s. 71) beskrivits på följande sätt.

> Straffet utmätes enligt denna praxis i huvudsak efter brottets svårhet men därunder inbegripes avsikten med brottet och över huvud den brottsliges viljebeskaffenhet och sinnelag vid brottet, och stort avseende fästes också vid om han förut begått brott eller icke. Vilka omständigheter som skall beaktas vid straffmätningen och vilken vikt som skall läggas vid dem har väsentligen fastställts genom en straffmätningstradition som i huvudsak följes. I sakens natur ligger emellertid, att det finns visst spelrum för domstolens uppfattning om det i det särskilda fallet erforderliga eller lämpliga straffet.

Vid sidan av de nu nämnda allmänna principerna för påföljdsval och straffmätning finns i BrB ett flertal detaljbestämmelser. Utan anspråk på fullständighet kan här pekas på regler som begränsar användandet av fängelse för unga lagöverträdare (26 kap. 4 § BrB), bestämmelser angående påföljdsvalet för den som har begått brott under inflytande av sinnessjukdom m. m. (33 kap. 2 § BrB), bestämmelser om möjligheterna att ådöma lindrigare straff än för brottet är stadgat och att meddela påföljdseftergift (33 kap. 4 § BrB) och regeln om att hänsyn vid bestämmande av straff för brott av arbetstagare får tas till avskedande eller annan arbetsrättslig påföljd (33 kap. 9 § BrB).

När det gäller val av påföljd finns en rikhaltig praxis. Detta gäller särskilt frågan huruvida fängelse skall ådömas eller om påföljden i stället skall bestämmas till skyddstillsyn eller villkorlig dom. När det gäller straffmätningen är läget emellertid ett annat. Straffmätningsfrågor tas mycket sällan upp av högsta domstolen. Någon straffmätningspraxis från högsta domstolen föreligger därför inte annat än på ett fåtal speciella områden.

[1] Se SOU 1940:20 s. 31 f, SOU 1953:14 s. 113, prop. 1962:10 s. B 8, 63 f, 406 f, C 9 f, 170 f, 378 ff.

15.2 Regler för påföljdsbestämningen

15.2.1 Kritiken mot den nuvarande regleringen

BrB saknar f. n., bortsett från bestämmelsen i 1 kap. 7 §, allmänna regler för påföljdsval och straffmätning, dvs. för vad vi med en gemensam term benämner påföljdsbestämningen. Sådana regler har under senare tid införts i flera främmande länders strafflagstiftning, t. ex. i Finlands och i Österrikes. I USA har frågan föranlett stor uppmärksamhet och på sina håll lett till mycket detaljerade regler för domstolarnas påföljdsval och straffmätning. I Västtyskland finns en omfattande litteratur i ämnet. I detta sammanhang kan också den norska modellen nämnas enligt vilken överklaganden av påföljdsbestämningar går direkt till Høyesterett, som behandlar ett stort antal sådana mål varje år och mer ingående diskuterar påföljdsbestämningsfrågor och därigenom skapar en relativt fast praxis. (Se vidare avsnitt 5.)

Såsom framgått av redogörelsen ovan i avsnitt 15.1 är förhållandet i Sverige helt annorlunda än i nu nämnda länder. BrB saknar således allmänna regler för påföljdsval och straffmätning. I BrB finns emellertid åtskilliga specialbestämmelser som på olika sätt rör påföljdsbestämningen. Dessa är dock spridda i balken. Förutom i 1 kap. och i påföljdskapitlen, 25–32 kap., finns i dag bestämmelser som rör påföljdsbestämningen i t. ex. 2 kap., 20 kap., 23 kap., 24 kap. och 33 kap. Denna stora spridning gör att överskådligheten blir dålig. Härigenom är risken stor för att en del bestämmelser inte uppmärksammas.

Ett grundläggande problem är frågan *vilka* omständigheter som skall få påverka påföljdsvalet och straffmätningen och *i vilken omfattning* detta skall få ske. Härom råder det i praxis i åtskilliga avseenden stor osäkerhet. Som exempel kan nämnas frågorna huruvida "kronvittnen" bör ges fördelar vid påföljdsbestämningen och betydelsen av den tilltalades medverkan vid utredningen av egen brottslighet. Skilda åsikter förekommer vid domstolarna om och i vilken mån dessa faktorer skall få påverka påföljdsbestämningen.

Kritik har även riktats mot utformningen av den nuvarande grundläggande påföjdsvalsregeln i 1 kap. 7 § BrB. Bestämmelsen har allmänt kritiserats för att den ger föga vägledning i praktiken och för att den är svår att tillämpa på ett enhetligt och rättvist sätt genom att den kräver en avvägning mellan allmän- och individualpreventiva synsätt. Kritiken mot bestämmelsens utformning grundar sig i stor utsträckning på de vunna forskningsresultaten angående påföljdernas preventiva effekter och således ytterst på möjligheterna att lägga individual- och även allmänpreventiva föreställningar till grund för påföljdsbestämningen. Vår inställning i denna fråga har vi redovisat i avsnitt 6.3 vartill här hänvisas.

Från tid till annan har påståtts att det brister i enhetlighet i påföljdsbestämningen. Några närmare större undersökningar om enhetligheten i påföljdsbestämningen vid svenska domstolar har inte utförts. Vissa mindre studier tyder dock på att enhetligheten kunde vara bättre. Det har t. ex. påvisats ganska stora skillnader vad gäller påföljdsbestämningen vid rattfylleri; se JuU 1980/81:1 om påföljder vid trafiknykterhetsbrott.

Professor Ulla Bondeson m. fl. har presenterat en undersökning "Variationer i domstolspraxis", stencil, Kriminalistisk Institut, Københavns Uni-

versitet, oktober 1983, grundad på svenska tingsrättsdomar år 1976. Sammanfattningsvis sägs i denna undersökning att det har kunnat konstateras att variationer förekommer. Man har dock inte kunnat fastslå exakt vilka rättsligt irrelevanta faktorer som påverkar domstolarnas påföljdsbestämning. Några extrema variationer anser man sig inte ha kunnat påvisa men variationer som är tillräckligt stora för att problemet bör uppmärksammas. Särskilt, sägs det, bör variationer i påföljdsval och straffmätning mellan tingsrätter tillhörande olika hovrättsområden leda till eftertanke.

Något som också skulle kunna tyda på viss bristande enhetlighet i påföljdsbestämningen är att närmare 40 procent av de till hovrätt överklagade brottmålsdomarna där ändras. (Rättsstatistisk årsbok 1984, tabell 4.2.6.) Siffran avser alla ändringar i brottmål och således ej endast ändring vad gäller ådömd påföljd. Ofta kan ändring av påföljden i hovrätt bero på att den dömdes situation förändrats under den tid som har förflutit från tingsrättens till hovrättens avgörande.

Vår slutsats är emellertid att även om man kanske inte kan påvisa en sådan brist på enhetlighet vid påföljdsbestämningen som är direkt oacceptabel är principen att lika fall skall behandlas lika så väsentlig och grundläggande för straffsystemet att det noga bör övervägas om förändringar som leder till ökad enhetlighet kan vidtas.

Kritik har under senare år med växande styrka riktats mot vårt nuvarande påföljdssystem för att det leder till att fängelse används i för stor utsträckning. Denna kritik har kommit till uttryck inte minst från statsmakternas sida i skilda sammanhang, se t. ex. JuU 1980/81:4, 1981/82:36 och 1982/83:30 samt prop. 1984/85:100 bil. 4. Kritiken grundar sig främst på de forskningsresultat som entydigt visar att fängelsestraffet har helt övervägande negativa effekter för den som utsätts för det samtidigt som de allmänpreventiva effekterna är begränsade och kanske rent av osäkra. Mot bakgrund av denna kritik är det naturligt att den grundläggande uppgiften i vårt utredningsuppdrag är att söka få till stånd en minskad användning av fängelsestraff och en avkortning av längden på de straff som måste utdömas. Frågan har närmare behandlats i avsnitt 6.4. De vägar som är lättast framkomliga för att minska användningen av fängelsestraff är att sänka straffskalorna och i samband därmed vidga användningsområdet för bötesstraffet.

I detta sammanhang är emellertid även reglerna om påföljdsbestämning av intresse. Och detta främst genom den möjlighet som finns att öka användningen av icke frihetsberövande påföljder på bekostnad av fängelsestraff. Användningen av villkorlig dom och skyddstillsyn kan vidgas genom ändring av förutsättningarna för att ådöma dessa påföljder. Även kombinationsdomarna, skyddstillsyn jämte fängelse eller böter samt kanske främst villkorlig dom jämte böter, är härvid av intresse. En vidgad användning av frivårdspåföljder kan komma till stånd även genom en skärpt reglering av de fall då fängelse får ådömas.

15.2.2 Bör allmänna regler för påföljdsval och straffmätning införas?

Vårt resonemang och vårt ställningstagande i avsnitt 6 leder fram till att den nuvarande grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 7 § BrB som styr påföljds-

valet och i viss utsträckning även straffmätningen inte kan behållas i sin nuvarande utformning. Vi har i avsnitt 6.3 diskuterat grundtankarna för en ny reglering. Dessa kräver i sig vissa ganska betydande lagändringar. Frågan är om man skall vidta endast de ändringar som blir nödvändiga till följd av vår inställning till preventionsteorierna eller om man bör gå vidare och i BrB införa allmänna regler om påföljdsbestämningen och därmed närmare försöka styra rättstillämpningen. Våra direktiv uttalar sig inte i detta hänseende. Någon annan målsättning för översynen än att pröva vilka fördelar regler av det aktuella slaget kan ha ges inte. Det hänvisas dock till BRÅ-rapporten (1977:7) Nytt straffsystem och den där framförda uppfattningen att en närmare reglering av påföljdsbestämningen skulle främja likformighet och förutsebarhet vid tillämpningen. Det kan här också nämnas att man i rapporten motiverar förslaget om enhetlig reglering av påföljdsval och straffmätning med att man därigenom skulle få en klarare, enklare och fastare ordning. I BRÅ-rapporten anges som ett annat skäl för att införa en reglering på detta område att en sådan skulle leda till att domstolarna motiverade sina beslut i straffmätningsfrågorna och att de argument som används därigenom skulle föras fram och kunna diskuteras.

I direktiven hänvisas vidare till de regler om straffmätning som infördes i Finland år 1976. En närmare redogörelse för dessa återfinns i avsnitt 5. Som grund för att införa reglerna anfördes i den finska propositionen (1975 II rd nr 125) främst att a) den åtalades rättsskydd skulle ökas, b) rättvis proportion mellan brott och straff skulle säkerställas, c) domstolspraxis skulle förenhetligas, d) förutsebarheten skulle ökas och e) domstolarna skulle tvingas att motivera sig. Som allmän bakgrund framhöll man också att straffmätningen för den åtalade ofta är mycket viktigare än frågan under vilken brottsbenämning gärningen bör hänföras och att anvisningar för straffmätning förekommer i flera av de nyaste strafflagarna i andra länder.

Går man till internationell debatt och doktrin så finner man att de skäl som anförs för att ha särskilda regler för påföljdsbestämningen är sådana som nu har angetts eller som till sin karaktär påminner om dessa. Vanligt är att man hänför sig till den för straffrätten, även i Sverige, grundläggande legalitetsprincipen och pekar på att legaliteten kan bli en ren chimär om den gäller endast brottsförutsättningarna och inte påföljdsbestämningen. Legalitetsprincipen bör alltså gälla inte endast frågan om ett handlingssätt är brottsligt eller inte brottsligt utan också hur pass allvarligt man skall se på olika brott.

Enligt vår mening kan en preliminär värdering av de redovisade skälen för att införa påföljdsbestämningsregler knappast ge annat resultat än att behovet av sådana regler i Sverige är förhållandevis stort. Även de argument som otvivelaktigt finns mot en reglering måste dock noga övervägas. I första hand gäller det kanske frågan om regler av detta slag över huvud taget har någon styrande effekt eller om inte denna i vart fall är starkt begränsad. Det kan invändas att för domstolarna kanske känslan av vad som är ett rimligt straff och hänsynen till den existerande straffmätningstraditionen är lika vägledande som allmänna riktlinjer i lag. Av detta skulle följa att man inte heller kan vänta sig att allmänna regler för påföljdsval och straffmätning skulle vara särskilt effektiva för att åstadkomma en enhetlig praxis. För en sådan krävs i vart fall en relativt stark form av styrning genom lagreglerna.

Något som också kan ifrågasättas är om inte en uttrycklig reglering kan leda till en stelbent och mekanisk tillämpning som gör att domstolarna ser sig bundna till lösningar som i det enskilda fallet kan framstå som mindre lämpliga. Allt för strikta regler kan också tänkas motverka en anpassning av rättstillämpningen till nya sociala förhållanden och nya värderingar.

Det nu sagda talar mot att införa allmänna regler för påföljdsbestämningen. Det finns emellertid som antytts ovan flera skäl som talar i motsatt riktning. Ett är att allmänna regler om påföljdsbestämningen kan verka som en ideologisk ram för domstolarnas praxis. Detta är av särskild betydelse i de fall olika uppfattningar gör sig gällande – bland politiker, jurister och andra – om principerna för påföljdsbestämningen. Det måste vara en uppgift för statsmakterna att ge domstolarna vägledning även för påföljdsbestämningen. Vidare gäller att regler på detta område kan, med utgångspunkt i de kriminalpolitiska värderingar lagstiftaren har, bidra till enhetlighet och förutsebarhet. Det ligger också ett demokratiskt värde i att samhällets värderingar på detta område blir angivna tydligt och öppet. Överväganden av nu nämnt slag låg bakom den nuvarande bestämmelsen om påföljdsvalet i 1 kap. 7 § BrB. Genom denna ville man slå fast att påföljdsbestämningen inte ensidigt skulle bygga på allmänprevention eller individualprevention, utan att hänsyn skulle tas till båda dessa idéer. De finska straffmätningsreglerna från år 1976 tog å sin sida sikte på att slå fast att brottets svårhet och gärningsmannens skuld skulle vara avgörande, inte överväganden om vad som är det lämpligaste utifrån individualpreventiv synpunkt. I detta sammanhang kan också pekas på att det måste vara en fördel att domstolarna vid varje påföljdsval och straffmätning måste göra klart för sig om någon i lagen angiven omständighet föreligger eller inte. Parterna, den tilltalade och åklagaren, ges på så sätt en fastare grund att argumentera utifrån i påföljdsbestämningsfrågor. Detta bör i sin tur medföra att domstolarna i domskälen mer utförligt motiverar påföljdsbestämningen och då framför allt straffmätningen. När det gäller straffmätningen saknas motivering f. n. i mycket stor utsträckning. En utveckling i denna riktning ger parterna bättre möjlighet att bedöma om det utdömda straffet är rättvist eller inte och ger även underlag för en bättre argumentation vid överklagande till högre rätt. På längre sikt leder ett sådant system till en mer enhetlig och mer stabil domstolspraxis. Påföljdsbestämningen blir mer förutsebar och en rättvis proportion mellan brott och brottspåföljd kan bättre säkerställas. Detta gäller särskilt då hänsyn skall tas till omständigheter med anknytning till gärningsmannens person.

Som ett argument emot att införa allmänna regler för påföljdsbestämningen har anförts att sådana regler måste bli abstrakta. Detta är emellertid inte nödvändigt. De finska reglerna är tämligen konkreta. Det är inte heller uteslutet att man kan gå längre i denna riktning.

Regler för påföljdsbestämningen behöver heller inte bli ett hinder för utveckling i praxis. Tvärtom kan de vara ett hjälpmedel bl. a. genom att stimulera en prejudikatbildning. Negativa konsekvenser kan också undvikas genom att regleringen ej görs alltför detaljerad och framför allt ej uttömmande och genom att den upptar endast förhållanden som är allmänt omfattade och som inte ger uttryck för någon tillfällig inriktning av kriminalpolitiken. Dessutom är lagar icke skrivna för evigheten, utan kan ändras.

Enligt vårt förmenande överväger fördelarna med lagreglering av påföljdsval och straffmätning klart de nackdelar som skulle kunna vara förknippade med en sådan. Det är alltså vår bestämda uppfattning att allmänna regler för påföljdsbestämning bör införas. Redan det förhållandet att man i många andra länder under senare tid har infört sådana regler talar för att vi i Sverige inte bör frånhända oss möjligheten att på detta billiga och lagstiftningstekniskt relativt enkla sätt få till stånd en enhetligare och rättvisare påföljdsbestämning.

Vår inställning till preventionsteorierna och till vad som bör vara den grundläggande utgångspunkten för påföljdsbestämningen har vi redovisat i avsnitt 6. Den föreslagna regleringen av påföljdsbestämningen framgår av 33, 34 och 36 kap. BrB. I 33 kap. finns bestämmelser om straffmätning och om påföljdseftergift. Påföljdsvalsreglerna finns i 34 kap. medan 36 kap. handlar om sammanträffande av brott och förändring av påföljd. Reglerna kommenteras närmare i specialmotiveringen till resp. kapitel; se avsnitt 16.

När det gäller de allmänna reglerna för straffmätningen i 33 kap. har vi funnit det lämpligt och ändamålsenligt att bygga upp dessa enligt en modell som man använt i flera främmande länder. Kapitlet inleds med en bestämmelse om hur straff skall utmätas i normala fall. Utgångspunkten är det konkreta brottets straffvärde, vilket bestäms av brottets svårhet med särskild hänsyn till den skada eller fara som gärningen inneburit och gärningsmannens skuld sådan den kommit till uttryck i gärningen. Härefter följer uppräkningar av omständigheter som ökar resp. minskar straffvärdet. Det rör sig här om omständigheter hänförliga till brottet. I en särskild paragraf regleras hur gärningsmannens personliga förhållanden och omständigheter som tillkommit efter brottet skall påverka straffmätningen. De sistnämnda omständigheterna benämner vi billighetshänsyn. Vilken betydelse det skall ha för straffmätningen att gärningsmannen tidigare begått brott, dvs. att det rör sig om återfall i brott, behandlas särskilt i en paragraf. Beträffande den närmare regleringen av förslaget hänvisar vi till specialmotiveringen till 33, 34 och 36 kap. BrB. I följande två avsnitt skall dock ett par mycket viktiga frågor beröras, nämligen dels billighetshänsynen, dels betydelsen av tidigare brottslighet.

15.2.3 Betydelsen av gärningsmannens personliga förhållanden och hans handlande efter brottet (billighetshänsyn)

Gärningsmannens personliga förhållanden och omständigheter som tillkommit efter brottet beaktas i dag främst utifrån ett individualpreventivt resonemang, dvs. vid övervägande av vad som är bäst ägnat att främja den dömdes anpassning i samhället. Vi har i avsnitt 6.3.3 förkastat tanken på att individualpreventionen skall tillmätas någon självständig betydelse vid påföljdsbestämningen i det enskilda fallet. Vi hänvisar till vad vi anfört där. Denna vår grundsyn innebär dock inte att gärningsmannens personliga förhållanden eller hans handlande efter brottet inte skall beaktas vid påföljdsvalet och straffmätningen. Enligt vårt förslag skall de vägas in i mildrande riktning vid bestämmande av påföljden, och detta i minst samma utsträckning som i dag. Skillnaden är dock att vi menar att detta hänsynstagande inte skall ske utifrån någon prognos eller något förment behandlingsbehov utan helt enkelt

av den anledningen att det skulle framstå som obilligt och orättfärdigt att inte beakta dem. Detta betraktelsesätt anläggs nog för övrigt ofta redan i dag även om den teoretiska grundvalen är en annan. Vårt förslag tar sikte på och lyfter direkt i lagtexten fram olika situationer där en lindrigare påföljd eller ett lägre straff framstår som rimligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden. Härigenom ökar möjligheten att uppnå en enhetlig praxis.

Regleringen av billighetshänsynen återfinns i vårt förslag i 33 kap. 7 § och 34 kap. 7 § BrB. Billighetshänsynen påverkar både påföljdsvalet och straffmätningen. Tanken bakom regleringen är att om gärningsmannen t. ex. efter förmåga sökt gottgöra skadliga verkningar av brottet eller om han av brottet drabbats av annan påtagligt menlig följd, så är det inte rimligt att döma ut ett straff endast efter straffvärdet, utan en viss reduktion bör ske. Förekomsten av billighetshänsyn kan ytterst leda till påföljdseftergift, se om detta vidare i avsnitt 15.3.

Regleringen av vilken inverkan billighetshänsynen skall ha kommer i praktiken inte att leda till några större förändringar jämfört med f. n. Förslaget innebär dock att möjligheterna att beakta hänsyn av detta slag i viss mån vidgas inte minst genom att förutsättningarna preciseras i lagtexten.

Vi är övertygade om att den föreslagna regleringen i allt väsentligt omfattar de omständigheter som f. n. brukar anföras som exempel på när individualpreventiva hänsyn tas vid påföljdsbestämningen. Tankegångarna blir emellertid klarare genom att man, på sätt vi gjort, skiljer på omständigheter som är hänförliga till brottet, dvs. till straffvärdet, och omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person och hans agerande efter brottet, dvs. billighetshänsyn. Genom att hänvisningen till individualpreventionen tas bort som självständig grund för påföljdsbestämningen i det enskilda fallet blir systemet också enklare och återspeglar bättre de överväganden som görs i domstolarna. I klartext ges uttryck för att på brott skall följa en påföljd som skall utmätas efter i lagen angivna grunder med beaktande både av brottets svårhet och gärningsmannens personliga förhållanden och hans handlande efter brottet, m. m.

15.2.4 Betydelsen av gärningsmannens tidigare brottslighet

Att gärningsmannen tidigare dömts för brott tillmäts i dag vikt vid påföljdsbestämningen i tre situationer.

1. Vid påföljdsvalet. När en person som ett visst antal gånger dömts för brott till kriminalvård i frihet fortsätter att begå brott så konstaterar domstolen så småningom att kriminalvård i frihet har visat sig verkningslös och bestämmer påföljden till fängelse. På detta sätt privilegieras, med undantag för vissa brottstyper, en lagöverträdare i början av brottskarriären vid påföljdsbestämningen. Så småningom måste dock samhället visa allvar med det hot som straffbestämmelsen innebär och döma ut fängelse.

2. Vid straffmätningen. I kommentaren till brottsbalken (BrB I s. 71) uttalas att man vid straffmätningen fäster stort avseende vid om den tilltalade förut begått brott eller icke. (Att märka är att detta uttalande gjordes före avskaffandet av den tidigare särskilda återfallsregleringen i 26 kap. 3 § BrB, se mera härom nedan.)

3. Vid påföljdsbestämningen i övrigt. Om det nya brottet begåtts under prövotiden efter villkorlig frigivning kan den villkorligt medgivna friheten helt eller delvis förklaras förverkad.

Vi har i avsnitt 6.3.3. ganska ingående behandlat återfallsproblematiken i samband med vår genomgång av preventionsteoriernas betydelse för straffmätningen och påföljdsvalet. Vi vill hänvisa till vad vi där anfört.

Gärningsmannens tidigare brottslighet påverkar i dag alltså såväl påföljdsvalet som straffmätningen. Det finns dock inga klara riktlinjer. Hänsyn kan tas på olika sätt och i olika kombinationer. Rättsläget är således f. n. oklart.

Vad gäller bötesbrotten finns en förhållandevis klar praxis. Här kan hänvisas exempelvis till straffmätningen vid olovlig körning och annan trafikbrottslighet. Även beträffade återfallets betydelse för övergång från böter till fängelse synes en relativ väl utvecklad praxis föreligga.

Också vad gäller påföljdsvalet i de fall böter inte kan komma i fråga, dvs. då man straffvärdemässigt befinner sig på fängelsenivå, finns klara riktlinjer i praxis. Vid återfall vandrar gärningsmannen uppför trappan från villkorlig dom via skyddstillsyn till fängelse. Upprepade återfall inom viss tid i brottslighet av likartad natur leder så småningom till att fängelse ådöms.

När väl fängelse har ådömts och det sedan blir fråga om att för nya brott döma till ytterligare fängelsestraff blir dock rättsläget mer oklart när det gäller vilken inverkan den tidigare brottsligheten skall ha på straffmätningen. Tidigare fanns i BrB (26 kap. 3 §) en bestämmelse om förhöjt straffmaximum vid vissa fall av återfall i brott. Denna bestämmelse upphörde den 1 april 1976. Uttalanden av departementschefen i den proposition som låg till grund för ändringen (prop. 1975/76:42) har på sina håll tolkats som ett påpekande att ändringen innebar att återfall framgent skall ha minskad betydelse även vid straffmätning inom den vanliga straffskalan. Enligt vår uppfattning är det i dag svårt att uttala sig om i vilken utsträckning domstolarna vid straffmätningen tar hänsyn till tidigare brottslighet. Benägenheten att ta hänsyn av denna art skiftar mellan olika domare och domstolar. Det är tveksamt i vad mån hänsyn tas mer än i undantagsfall. I vart fall kan slås fast att praxis i denna fråga är oklar.

Att denna osäkerhet råder i praxis torde i viss mån hänga samman med att ny brottslighet också kan medföra förverkande av villkorligt medgiven frihet. Förhållandet mellan straffmätningen och förverkandet är oklart. Om man i domstolen anser att straffskärpning skall ske på grund av återfall finns således inga klara riktlinjer för om denna skall åstadkommas genom förhöjd straffmätning, genom förverkande av villkorligt medgiven frihet eller genom en kombination av dessa båda alternativ. Härtill kommer att när det gäller förverkande av villkorligt medgiven frihet, dvs. om sådan skall ske och i så fall hur mycket som skall förverkas, så finns ej några regler i lag utan endast vissa uttalanden i förarbetena. De upplysningar vi fått tyder på att tillämpningen av förverkandeinstitutet är skiftande. Den snäva tidsram inom vilken förverkande kan ske (normalt inom ett år från frigivningen) har också bidragit till en skiftande praxis.

Rättsläget är således på väsentliga punkter oklart vad gäller betydelsen för påföljdsbestämningen av tidigare brottslighet. Oavsett vilken princip beträffande hänsynstagande till återfall som man må förorda är det enligt vår

mening angeläget med en klar reglering av denna centrala fråga. Detta är av stor betydelse för en enhetlig praxis och ytterst av rättssäkerhets- och rättviseskäl.

Såsom utvecklats i avsnitt 6.3.3 anser vi att det vid påföljdsbestämningen måste finnas möjlighet att ta hänsyn till om gärningsmannen tidigare begått brott eller inte. Frågan är då hur den av oss sålunda förordade lagregleringen av återfallets betydelse bör utformas. Vårt förslag finns i 33 kap. 6 § och 34 kap. 6 § BrB och vi vill redan inledningsvis framhålla att förslaget nära anknyter till praxis såsom vi uppfattar den och att det huvudsakligen syftar till att undanröja de oklarheter som nu finns.

Vad gäller tidigare brottslighets betydelse för straffmätningen vid bötesstraff och för val mellan böter och fängelse föreslår vi ingen ändring av nuvarande praxis. Till skillnad från när fängelse tidigare ådömts finns när fråga är om böter inte någon möjlighet till upptrappning av påföljden vid ny brottslighet genom förverkande av den tidigare påföljden. Vad gäller rena bötesbrott finns inte heller möjligheten att skärpa påföljden via villkorlig dom, skyddstillsyn och kombinationsdomar till fängelse. En möjlighet att skärpa bötesstraffet på grund av tidigare brottslighet är därför nödvändig. Den är också önskvärd för att i fall då både böter och fängelse ingår i straffskalan uppskjuta övergången till fängelse. Återfall i bötesbrott bör således liksom f. n. efter hand medföra högre bötesstraff. Upptar straffskalan både böter och fängelse nås så småningom den punkt där övergång till fängelse får ske. Typexempel på brott där denna praxis iakttas i dag är olovlig körning och rattonykterhet. Genom vårt förslag till straffskalor kommer även t. ex. rattfylleri in i denna kategori av brott.

Även när det gäller val mellan kriminalvård i frihet och fängelse anknyter förslaget till nuvarande praxis. Upprepade återfall i brottslighet av likartad karaktär under en viss tidsrymd leder alltså såsom f. n. till en övergång från kriminalvård i frihet till fängelse. Om inte gärningen t. ex. har så betydande straffvärde att fängelse av det skälet måste ådömas privilegieras således gärningsmannen de första gångerna han döms genom att han erhåller kriminalvård i frihet i stället för fängelse. Privilegieringen kan dock inte fortsätta hur länge som helst. Så småningom når man den punkt då samhället för att markera allvaret bakom det straffhot som finns måste utdöma den yttersta reaktionen på brottet; ett fängelsestraff primärt utmätt efter brottets straffvärde.

Slutligen återstår återfallets betydelse vid ådömande av fängelsestraff. Här finns två alternativ. Den skärpta reaktionen för återfallet kan åstadkommas antingen genom förverkande av villkorligt medgiven frihet eller genom förhöjd straffmätning. I dag kan domstolen använda båda dessa alternativ antingen var för sig eller samtidigt. Att kunna kombinera straffskärpning och förverkande är enligt vår mening inte lämpligt. Den nuvarande rättstillämpningen med dess osäkra praxis ger belägg härför. Inte ens en detaljerad lagreglering torde på ett tillfredsställande sätt kunna lösa de problem för tillämpningen som ett sådant system ger upphov till. Härtill kommer att det i dag är synnerligen osäkert i vad mån det sker någon skärpning av straffmätningen vid det nya brottet. Vår bedömning är, som nyss nämnts, att så sker endast i undantagsfall. Det är emellertid uppenbart att förverkande av villkorligt medgiven frihet sker i stor utsträckning.

När det gäller institutet villkorlig frigivning föreslår vi, som framgått i av-

snitt 7.3, vissa ändringar. Således förordar vi en obligatorisk villkorlig frigivning av de intagna när de har avtjänat två tredjedelar av strafftiden. Vidare föreslår vi att minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning slopas. Alla som avtjänar fängelse kommer således att bli villkorligt frigivna med en återstående strafftid som kan förverkas vid ny brottslighet. Mot bakgrund av den föreslagna konstruktionen av villkorlig frigivning är det enligt vår uppfattning naturligt och närmast självklart att skärpningen av reaktionen vid ny brottslighet skall ske genom förverkande.

De väsentliga principerna om överskådlighet, enkelhet och förutsebarhet i straffsystemet talar starkt för att det förhållandet att det är fråga om återfall inte skall få påverka själva straffmätningen. För detta talar även den osäkerhet som råder om i vilken utsträckning straffmätningen f. n. påverkas av tidigare brottslighet.

Vi förordar således att straffskärpning vid återfall bör komma till stånd genom förverkande av villkorligt medgiven frihet medan fängelsestraffet för det nya brottet bör bestämmas utan hänsyn till tidigare brottslighet.

I vårt förslag har förverkande av villkorligt medgiven frihet förändrats till att bli en i förhållande till f. n. mer direkt reglering av den verkan gärningsmannens tidigare brottslighet skall ha vid straffmätningen. Således har förutsättningarna för förverkande arbetats om och preciserats. Vidare har – för att institutet effektivt skall fylla sin funktion – den tid under vilken förverkande kan ske vidgats. Förslaget återfinns i 36 kap. 4–7 §§ BrB.

Sammantaget innebär våra förslag beträffande villkorlig frigivning och förverkande av villkorligt medgiven frihet att möjlighet öppnas till en straffskärpning vid återfall genom förverkande som är både rimlig och tillräcklig.

15.2.5 Sammanfattande synpunkter

Om den av oss föreslagna regleringen av påföljdsbestämningen kan sammanfattningsvis sägas följande.

Genom den förändrade grundläggande konstruktionen och de mer detaljerade regler som ställs upp för påföljdsbestämningen bör förslaget på sikt kunna leda till en minskad användning av fängelse. Detta bl. a. därför att domstolarna, i stället för att som f. n. hänvisa enbart till allmän laglydnad, har att mer precist ange av vilket skäl som fängelse ådöms.

Nuvarande 1 kap. 7 § BrB upphör att gälla. Utgångspunkten för såväl påföljdsvalet som straffmätningen blir brottets straffvärde och billighetshänsyn. Domstolarna behöver inte längre tänka i de på domstolsnivån teoretiskt ohållbara begreppen allmän- och individualprevention och slipper också att försöka företa någon avvägning mellan dessa båda preventionstankar vid påföljdsbestämningen.

Den föreslagna lagregleringen av påföljdsbestämningen bör leda till större enhetlighet vid tillämpningen. Domstolarna måste vid varje påföljdsval och straffmätning göra klart för sig om de i lagen angivna omständigheterna föreligger eller inte. Regleringen kommer på så sätt att kräva en närmare motivering i påföljdsbestämningsfrågorna, inte minst eftersom parterna får en fastare grund att argumentera utifrån. En ordentlig motivering i påföljdsbestämningsfrågan ger också parterna bättre möjlighet att bedöma om det utdömda straffet är rättvist eller inte och ger även underlag för en

bättre argumentation vid överklagande till högre rätt. Efterhand kan också vägledning genom prejudikatbildning från högsta domstolen förväntas. Straffen kan på sikt bli mer förutsebara.

Genom den uppräkning som görs i lagen av omständigheter som ökar eller minskar straffvärdet och av billighetshänsyn samt genom de motiv som kan lämnas till dessa bestämmelser får domstolarna bättre vägledning i fråga om vilka omständigheter som skall få påverka påföljdsbestämningen.

Den centrala frågan om vilken betydelse tidigare brottslighet skall ha vid påföljdsbestämningen blir genom lagregleringen klarlagd.

Sammanförandet av alla regler om påföljdsbestämning till två kapitel underlättar översikten över de bestämmelser domstolarna har att tillämpa.

Även om den nya regleringen enligt förslaget rent lagtekniskt kan tyckas innebära en stor förändring i förhållande till nuvarande ordning så innebär den enligt vår förmenande ingen stor omvälvning i praktiken. Redan i dag blir brottets svårhet i hög grad utslagsgivande för påföljdsbestämningen. Den föreslagna regleringen av frågorna när fängelse skall ådömas och när villkorlig dom och skyddstillsyn får ådömas i stället för fängelse ansluter nära till nuvarande praxis. Detsamma kan sägas om de omständigheter som enligt förslaget skall beaktas i ökande resp. minskande riktning vid bestämmandet av straffvärdet och de billighetshänsyn som skall påverka både straffmätningen och påföljdsvalet.

Slutligen bör kanske i detta sammanhang poängteras att den lagtekniska utformningen av förslagen i 33 och 34 kap. BrB syftar till att underlätta både argumentationen inför domstolarna och domstolarnas beslutsfattande. Den tar däremot inte sikte på att reglera gången av beslutsprocessen.

15.3 Påföljdseftergift

I nuvarande 33 kap. 4 § BrB ges i andra stycket en allmän bestämmelse om straffnedsättning och i tredje stycket en bestämmelse om påföljdseftergift. Enligt andra stycket får lindrigare straff än som är stadgat för brottet ådömas om synnerliga skäl föreligger för detta och hinder uppenbarligen inte möter av hänsyn till allmän laglydnad. Påföljdseftergift får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finnes uppenbart att påföljd för brottet ej är erforderlig.

Bestämmelsen om påföljdseftergift har visst samband med bestämmelserna om åtalsunderlåtelse. Av särskilt intresse är reglerna i 20 kap. 7 § andra stycket RB som ger åklagare möjlighet att meddela åtalsunderlåtelse, om det av särskilda skäl är uppenbart att påföljd inte krävs för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Innebörden av ett beslut om påföljdseftergift är att domstolen förklarar att den tilltalade har begått ett brott (sakerförklaring), men att med hänsyn till omständigheterna påföljd efterges enligt 33 kap. 4 § BrB.

Bestämmelserna i 33 kap. 4 § andra och tredje styckena BrB, liksom den ovan återgivna bestämmelsen i 20 kap. 7 § RB, infördes som nyheter i BrB resp. RB sedan frågorna om straffnedsättning, påföljdseftergift och åtalsunderlåtelse varit föremål för utredning under lång tid.

Ett förslag till bestämmelser om befogenhet för domstol att nedsätta straffet under straffskalans minimum eller att efterge ansvarspåföljd lades fram av strafflagberedningen i en promemoria år 1948 (SOU 1948:40). I detta förslag angavs genom uppräkning vissa omständigheter som borde särskilt beaktas vid prövningen, nämligen

1. om osedvanligt ringa skada eller fara följt av den brottsliga gärningen;
2. om brottet stod i samband med gärningsmannens ungdom eller bristande insikt, erfarenhet eller omdöme;
3. om gärningsmannen handlat i okunnighet om att gärningen var belagd med straff;
4. om brottet föranletts av annans grovt kränkande beteende;
5. om gärningsmannen frivilligt sökt förebygga eller gottgöra brottets skadliga verkningar;
6. om gärningsmannen uppnått hög ålder eller led av svår sjukdom eller om han blivit illa skadad i samband med brottet; eller
7. om den tid, efter vilken åtal för brottet ej fick väckas, snart skulle gå till ända.

I yttranden över förslaget anfördes betänkligheter mot att i lag göra en sådan uppräkning av omständigheter som särskilt borde beaktas. Även strafflagberedningen fann vid förnyat övervägande, i sitt betänkande Enhetligt frihetsstraff m. m. (SOU 1953:17 s. 122), att en sådan uppräkning inte borde göras i lagen. En uppräkning kunde befaras medföra dels att bestämmelserna om straffminskning eller eftergift tillämpades i alltför stor omfattning när de angivna omständigheterna förelåg, dels att de inte kom till tillämpning i andra fall då särskilda skäl förelåg för nedsättning eller eftergift. I sitt betänkande upptog beredningen därför en bestämmelse om straffnedsättning eller påföljdseftergift vilken endast angav allmänna synpunkter till ledning för bedömningen om nedsättning eller eftergift borde ske. Enligt beredningens uppfattning gav dock uppräkningen exempel på omständigheter som kunde föranleda nedsättning eller eftergift.

Sedan det nya förslaget remissbehandlats, lade beredningen i sitt slutbetänkande Skyddslag (SOU 1956:55 s. 312 f) fram ett något omarbetat men i sak oförändrat förslag till bestämmelse om rätt för domstol att nedsätta eller efterge påföljd för brott. Beredningen underströk att bestämmelsen var avsedd att tillämpas endast i speciella undantagsfall, där någon särskild omständighet föreligger som gör att domstolen kan frångå vad är stadgat som påföljd för brottet. Påföljdseftergiften åsyftade enligt beredningen närmast sådana fall där det skulle te sig stötande att den tilltalade över huvud döms till påföljd.

Vid utarbetandet av BrB (prop. 1962:10 s. C 378 ff) ansågs det inte lämpligt att i lagen göra en sådan uppräkning som beredningen tidigare föreslagit. Departementschefen yttrade angående innehållet i uppräkningen, att han för egen del ville framhålla att tillämpningen borde vara mera restriktiv. Gärningsmannens ungdom eller bristande omdöme eller den ringa skadan eller faran av brottet syntes exempelvis inte i och för sig kunna motivera straffnedsättning eller påföljdseftergift.

Departementschefen underströk att det var rena undantagsfall som avsågs med bestämmelserna. En förutsättning för att nedsättning eller eftergift

skulle få förekomma måste enligt departementschefen vara att hinder inte mötte av hänsyn till allmän laglydnad.

Departementschefen anförde även några fall i vilka en tillämpning av lagrummet enligt hans åsikt skulle kunna övervägas. Beträffande rättsvillfarelse påpekade han, att sådan i svensk rätt godtagits som straffrihetsgrund endast i särskilda undantagsfall, då den bedömts såsom ursäktlig, samt att i andra fall den föreslagna bestämmelsen gav stöd för en tillämpning, där stötande resultat undgicks. Stadgandet torde vidare enligt departementschefens mening stundom kunna medföra straffnedsättning eller frihet från påföljd, när samtycke till brottslig gärning förelåg men ej ansågs utgöra straffrihetsgrund. Vid prövningen av stadgandets tillämplighet borde gärningens art och bevekelsegrunderna för gärningen uppmärksammas. Genom denna reglering blev också tydligt, framhöll departementschefen, att det endast i de mycket exceptionella fall, då annat skulle vara uppenbart stötande för den allmänna rättskänslan, borde komma ifråga att nedsätta eller efterge påföljd, när dödande skett med samtycke. Såsom ytterligare exempel där stadgandet kunde vara att tillämpa anförde departementschefen, att den brottslige handlat på befallning utan att omständigheterna likväl var sådana som avsågs i 24 kap. 6 § BrB eller att tjänsteman på grund av brottslig gärning varit avstängd från tjänstgöring.

Departementschefen framhöll slutligen att vid en tillämpning av bestämmelsen borde beaktas – förutom hänsynen till allmän laglydnad – graden av sannolikhet för att gärningsmannen i fortsättningen skulle avhålla sig från att begå brott. Oavsett prognosen för gärningsmannens framtida skötsamhet borde emellertid tillämpning av det föreslagna stadgandet kunna komma i fråga i fall då en handling inrymdes under ett lagbuds gärningsbeskrivning, men där det med hänsyn till föreliggande omständigheter skulle vara stötande för den allmänna rättskänslan att tillämpa lagbudet.

Åtalsrättskommittén föreslog i betänkandet (SOU 1976:47) Färre brottmål avsevärt ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Dessa förslag föranledde i sin tur förslag till konsekvensändringar i BrB; enligt kommittén borde vidgade befogenheter för åklagarna motsvaras av likartade vidgningar av domstolarnas handlingsramar.

Kommittén uttalade vidare att en uppmjukning av förutsättningarna för påföljdseftergift inte låter sig genomföras utan att samtidigt förutsättningarna jämkas i fråga om domstols befogenhet att gå under minimum i tillämplig straffskala. 33 kap. 4 § BrB omarbetades i enlighet härmed. Den av kommittén föreslagna lydelsen var följande.

Har någon begått brott innan han fyllt aderton år, må efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än för brottet är stadgat eller ock påföljd helt eftergivas (påföljdseftergift). Detsamma gäller i fråga om brott som någon begått under inflytande av själslig abnormitet.

Om i annat fall på grund av särskilda omständigheter befinnes, att brott förskyller lindrigare straff än som stadgas för brottet, får sådant lindrigare straff ådömas. Befinnes de särskilda omständigheterna vara sådana att påföljd för brottet ej är erforderlig, får påföljdseftergift meddelas.

Påföljdseftergift meddelas vidare, om brott befinnes förskylla lägre bötesstraff än tjugo dagsböter eller tvåhundra kronor omedelbart i penningar. Detta gäller dock icke, om ådömande av straff är påkallat av viktigt allmänt intresse.

Under åren 1977–1984 har påföljdseftergift varje år meddelats i mellan 68 och 98 fall.

I våra tilläggsdirektiv från år 1983 uttalas att BrB:s nuvarande regel om påföljdseftergift är mycket allmänt hållen, vilket innebär att den ger föga vägledning för beslutsfattandet i enskilda fall. Institutet är vidare avsett att tillämpas i rena undantagsfall. Det konstateras också att domstolarna har visat en betydande återhållsamhet när det gäller att meddela påföljdseftergift. Det uppdrag som tilläggsdirektiven innebär är att pröva förutsättningarna för att ge institutet påföljdseftergift ett vidare tillämpningsområde och därvid också att ta ställning till i vad mån en närmare vägledning för tillämpningen lämpligen bör ges i lag.

Enligt vår mening har lagstiftaren i motiven till bestämmelsen i nuvarande 33 kap. 4 § BrB intagit en alltför restriktiv hållning till användningen av institutet påföljdseftergift. En något friare tillämpning är enligt vår uppfattning berättigad. Skälen härtill är följande. Man kan utgå från att den stränga betoningen i motiven av återhållsamhet i tillämpningen har sin förklaring delvis i kriminalpolitiska överväganden. Det fanns vid den tidpunkt då BrB antogs goda skäl att gå försiktigt fram med hänsyn till de delade uppfattningar som rådde i fråga om olika delar av påföljdssystemet. Bestämmelsen om påföljdseftergift intog en mycket undanskymd plats i detta system och den var också en nyhet. I fråga om den allmänna inställningen till påföljdssystemet är förhållandena numera helt andra. Detta system, med efter hand allt mer vidgade möjligheter till kriminalvård i frihet, har tillämpats två årtionden och är numera allmänt accepterat. En viss utvidgning av möjligheterna till påföljdseftergift skulle ansluta väl till BrB:s påföljdssystem och torde inte av någon kunna uppfattas som äventyrlig. Särskilt gäller detta om påföljdseftergiften, vilket vi finner vara naturligt, förbehålls mindre allvarlig brottslighet.

Ytterligare skäl att inte se så restriktivt på möjligheterna att använda påföljdseftergift är de sedan BrB:s tillkomst och senast från den 1 april 1985 vidgade möjligheterna till åtalsunderlåtelse. Bl.a. kan numera, under vissa allmänna förutsättningar, åtal underlåtas om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § första stycket 2 RB). I åtskilliga fall kan således åtalsunderlåtelse förväntas för brott som straffmätningsmässigt befinner sig på fängelsenivå. I detta läge synes det inte motiverat att domstolarnas möjlighet att ge påföljdseftergift skall vara så starkt inskränkt som f.n. Å andra sidan kan sägas att de vidgade möjligheterna till åtalsunderlåtelse kan komma till användning i en del av de fall då domstolen eljest skulle meddelat påföljdseftergift.

Vi anser sålunda att domstolarnas möjlighet att meddela påföljdseftergift bör öka något. Vi vill dock hålla fast vid att institutet bör vara avsett för undantagsfall. Detta bl.a. av det skälet att skulle man försöka vidga tillämpningen av påföljdseftergift med stöd av en mindre restriktiv allmän lämplighetsregel blir det avsevärt svårare att hålla en enhetligt praxis. Vi har således stannat för att behålla en regel om påföljdseftergift som är restriktivt utformad (se 33 kap. 9 § BrB). Vidgningen av tillämpningsområdet för påföljdseftergift har i stället skett genom att bestämmelsen knutits till billighetshänsynen i 33 kap. 7 § BrB. Påföljdseftergiften knyts således till en uppräkning av omständigheter på sätt strafflagberedningen ursprungligen föreslog. Av-

sikten är således att påföljdseftergift härigenom skall komma till något vidgad användning i de fall då billighetshänsyn föreligger med särskild styrka. Att stor restriktivitet fortfarande skall iakttas framgår av att för att påföljdseftergift skall få meddelas fordras att ådömande av påföljd skulle vara uppenbart oskäligt. Det valda rekvisitet ansluter nära till det nuvarande. Vi tror inte att tekniken med en uppräkning riskerar att leda till att påföljdseftergift inte kommer till önskad användning i andra fall än de direkt i 33 kap. 7 § BrB specificerade. I paragrafen har strävats efter att ange de billighetshänsyn som främst och oftast föreligger till bedömning i domstolarna. Dessutom avslutas paragrafen med en allmänt hållen punkt som ger möjlighet att beakta även andra omständigheter än de direkt uppräknade.

Vid en jämförelse mellan strafflagberedningens uppräkning år 1948 och vår uppräkning i 33 kap. 7 § BrB framgår vissa skillnader. Dessa hänger samman med den distinktion vi gör mellan omständigheter hänförliga till brottet, som således påverkar straffvärdet, och omständigheter hänförliga till gärningsmannens personliga förhållanden eller hans handlande efter brottet, billighetshänsyn. Omständigheter som påverkar straffvärdet i minskande riktning, sådana är i strafflagberedningens uppräkning punkterna 1–4, kan ytterst leda till att straffvärdet blir noll. De grundar således ansvarsfrihet och innebär att gärningen inte utgör brott. Frågan hur omständigheterna som minskar straffvärdet, 33 kap. 4 och 5 §§ BrB i vårt förslag, skall knytas till ansvarsfrihetsreglerna återkommer vi till i vårt slutbetänkande. Med billighetshänsynen förhåller det sig på annat sätt. De påverkar inte straffvärdet utan endast påföljdsbestämningen. Endast om domstolen konstaterar att det rör sig om ett brott, dvs. att ansvarsfrihet inte föreligger, blir det tal om att tillämpa billighetshänsynen. Förekomsten av sådana kan sedan ytterst leda till påföljdseftergift.

En fråga som väcks i detta sammanhang är påföljdseftergiftens förhållande till åtalsunderlåtelse. Man har under tidigare utredningar sett frågorna om åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift som närbesläktade och beroende av varandra (se åtalsrättskommitténs betänkande SOU 1976:47 s. 339 f och 367 ff). Att märka är dock att vid utvidgningen av tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse åren 1971 och 1985 någon ändring i fråga om påföljdseftergiften inte vidtogs. Sambandet mellan instituten har dock betydelse från rättssäkerhets- och rättvisesynpunkt. Kan den åtalade med fog göra gällande att åtal i allmänhet underlåts i fall sådana som hans kan det förefalla rimligt att domstolen ger påföljdseftergift. Detta skulle kunna ses som en form av överprövning av åklagarens åtgärd att väcka åtal. Förhållandet kan också vara det att åtal måste väckas eftersom skuldfrågan inte befunnits så klar att en domstolsprövning kan underlåtas. Även i sådant fall förefaller det rimligt att den vars fall prövas av domstol inte kommer i ett sämre läge än den som i motsvarande situation får åtalsunderlåtelse. Starka skäl talar således för en parallellitet mellan åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift.

Som framgår av vårt förslag till lagtext i 33 kap. 9 § BrB har vi inte funnit skäl att göra sambandet mellan åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift så starkt att det framgår direkt av lagtexten. En sådan koppling skulle ge intrycket av att domstolen har att pröva åklagarens beslut att väcka åtal. En sådan ordning är inte lämplig. Åtalsprövningen åvilar åklagarna och möjlighet finns att begära överprövning av ett åtalsbeslut. Härigenom uppstår en

praxis för när åtal skall underlåtas. Att härutöver ålägga domstolarna att pröva om åtal borde väckts eller inte är onödigt. En sådan direkt sammanblandning av åklagarnas och domstolarnas befogenheter är inte heller lämplig. Domstolarna har att förlita sig på att de åtalsbeslut som fattas stämmer med den praxis som finns på området. Att märka är vidare att åtskilliga av de billighetshänsyn som upptagits i 33 kap. 7 § BrB är omständigheter som vägs in vid bedömningen om åtal skall underlåtas (se härom prop. 1984/85:3 om åtalsunderlåtelse). Om åtal skulle väckas i fall där åtalsunderlåtelse brukar beslutas torde således med den föreslagna regleringen påföljdseftergift kunna meddelas i åtminstone de mest ömmande fallen.

15.4 Påföljders inbördes stränghet

Det nuvarande rättsläget vad gäller påföljdernas inbördes stränghet är något oklart. I BrB finns endast en uttrycklig bestämmelse om detta nämligen nuvarande 1 kap. 4 §. Det stadgas där att fängelse är svårare påföljd än böter och disciplinstraff. Av bl.a. inledningsparagraferna i nuvarande 27 och 28 kap. jämte motiv kan man dra slutsatsen att också villkorlig dom och skyddstillsyn är strängare påföljder än böter. När de gäller påföljder som anges i kvantitet (böter och fängelse) är det inom varje påföljdsart klart vad som är strängare. 50 dagsböter är strängare än 20, sex månaders fängelse strängare än tre etc.

Vad gäller förhållandet mellan påföljderna fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn ligger formellt den slutsatsen närmast till hands att ingen av påföljderna kan anses som svårare än någon av de andra. Till detta resultat kommer man med stöd av RB:s bestämmelser om omröstning till dom (29 kap. RB) och om reformatio in pejus (51 kap. 25 § RB). (Termen reformatio in pejus betyder förändring till det sämre och regleringen i RB innebär att om den dömde ensam överklagar riskerar han inte att få ett strängare straff i högre instans.) Ett års fängelse är alltså inte enligt gällande rätt en strängare påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Frågan om jämförelse mellan olika påföljdsarter uppkom när man föreslog införande av s.k. skyddsåtgärder i stället för straff. Vilka diskussioner man då förde framgår av NJA II 1943 s. 377 ff. Dessa skyddsåtgärder, t.ex. internering och ungdomsfängelse, uppgavs vara så anordnade att det var svårt att jämföra dem med de vanliga straffarterna fängelse och straffarbete när det gällde graden av stränghet. Man kunde inte heller jämföra dem sinsemellan i detta hänseende. De gav inte på samma sätt som ett traditionellt straff uttryck för hur grovt brottet ansågs vara. Omröstningsreglerna i domstol är utformade enligt principen att vid lika röstetal skall den lindrigaste meningen gälla. De nyss nämnda synpunkterna ledde till att processlagberedningen föreslog särskilda omröstningsregler. Dessa grundas inte på förutsättningen att i brottmål en viss mening alltid kunde anses lindrigare eller svårare än en annan när påföljden skulle bestämmas.

Lika logisk som denna ståndpunkt kan vara i ett behandlingsinriktat påföljdssystem, lika omöjlig är den att förena med de av oss omfattade grundprinciperna för straffsystemet. Det torde dessutom vara svårt att för folk i

allmänhet förklara och motivera varför fängelse inte skall anses vara ett strängare straff än t.ex. villkorlig dom.

Frågan hur påföljderna skall graderas i svårhetshänseende måste rimligen bedömas med utgångspunkt från hur stort obehag de åsamkar den som utsätts för dem. Det är enligt vår mening självklart att en påföljd som innebär frihetsberövande, dvs. fängelse, skall betraktas som strängare än andra. Och påföljder som medför att den dömde underkastas övervakning och annan kontroll i frihet måste anses som strängare än påföljder som inte innehåller sådana moment. Konsekvensen av detta skulle bli att villkorlig dom skulle anses som mildare än skyddstillsyn som i sin tur skulle vara mildare än fängelse.

Vår principiella inställning till påföljdernas inbördes stränghet har vi inte kunnat genomföra konsekvent i förslaget. Vi föreslår att fängelse vid val av påföljd skall anses som svårare än villkorlig dom och skyddstillsyn (se 34 kap. 2 § BrB). Fängelse är således generellt sett svårare än kombinationen skyddstillsyn jämte fängelse. Denna kombination är ju avsedd att användas i stället för ett fängelsestraff på klart längre tid än det straff som utdöms jämte skyddstillsynen. För tillämpningen av BrB:s regelsystem behövs således ej någon gradering av korta fängelsestraff i förhållande till skyddstillsyn jämte fängelse. Annorlunda förhåller det sig dock i processuellt hänseende. Se härom avsnitt 17.2. Vi har däremot inte graderat villkorlig dom och skyddstillsyn inbördes. Dessa är fortfarande jämställda i svårhetsgrad. Anledningen härtill är vad som gäller beträffande förutsättningarna för att ådöma dessa påföljder. Dessa förutsättningar omfattas inte av vårt utredningsuppdrag utan vi ser oss i princip bundna av den nuvarande ordningen. Valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn bestäms inte av brottets svårhet utan av faktorer hänförliga till gärningsmannen. En ändring av detta grundläggande rekvisit har vi, som nyss sagts, inte ansett oss kunna överväga. Villkorlig dom och skyddstillsyn måste således kunna ådömas för brott av samma svårhetsgrad. Vi har emellertid på det sätt ändrat utformningen av villkorlig dom att sådan regelmässigt skall kombineras med böter (se 34 kap. 14 § BrB). Den villkorliga domen närmar sig på så sätt när det gäller graden av ingripande skyddstillsyn, där ju övervakningen och möjligheten till föreskrifter m.m. innebär ett inte ringa ingrepp för den dömde.

Det kan vara något tveksamt var böter i svårhetshänseende skall placeras in bland påföljderna. Man kan hävda att böter f. n. är mer ingripande än villkorlig dom som ju inte innebär mer än en varning och i praktiken inte medför några särskilda krav på den dömde. Detta gäller dock inte den av oss föreslagna ordningen där villkorlig dom i princip alltid skall kombineras med böter. Villkorlig dom framstår i vårt system som en generellt sett svårare påföljd än enbart böter. Den villkorliga domen leder ju dessutom till anteckning i kriminalregistret och innebär en risk för en strängare påföljdsbestämning vid nya brott.

Vad gäller bötesstraffets förhållande till fängelse behålls den nuvarande ordningen. Fängelse är således ett svårare straff än böter (se 1 kap. 5 § BrB). Vi kan här hänvisa till vad vi uttalade i denna fråga i vårt första betänkande om minimitiden för fängelsestraff (SOU 1980:1 s. 36 f) och till vad vi anför i avsnitt 12.4.

Enligt vårt förslag blir således fängelse liksom f. n. svårare än böter.

Fängelse blir vid val av påföljd att anse som svårare än villkorlig dom och skyddstillsyn (se 34 kap. 2 § BrB). De två sistnämnda påföljderna är i sin tur att anse som svårare än böter, eftersom de får användas endast i stället för fängelse (se 1 kap. 5 § och 34 kap. 1 § BrB).

De nuvarande påföljderna som innebär överlämnande till särskild vård upphör enligt vårt förslag att vara straffrättsliga påföljder. I stället skall påföljd kunna *ersättas* med förordnande om överlämnande till särskild vård (se avsnitt 9 och 1 kap. 4 § BrB). Genom den nya konstruktionen framgår klart att, vilket också gäller f. n., ett beslut om överlämnande till särskild vård innebär att man överger de vanliga straffrättsliga principerna och begagnar andra motiv för att fastställa reaktionen på brottet. Anspråken på proportionalitet och likformighet får alltså här träda tillbaka. Vårt förslag innebär att man undkommer det nuvarande problemet hur överlämnande till vård i svårhetshänseende ställer sig till övriga påföljder.

Till frågan hur man skall se på påföljdernas inbördes stränghet vid omröstning i domstol, m. m. återkommer vi i avsnitt 17.2.

15.5 Unga lagöverträdare

Den kriminalpolitiska linje som hittills följts i fråga om unga lagöverträdare i åldrarna 15–17 år utgår från att straffrättsliga ingripanden mot denna grupp är olämpliga och bör ske med stor restriktivitet.

I förarbetena till BrB uttalade föredragande departementschefen att principen borde vara att åtgärder mot så unga lagöverträdare skulle ske inom barnavården och inte inom kriminalvården. Strafflagberedningen diskuterade i betänkandet Skyddslag (SOU 1956:55) möjligheten att sätta 18 år som en definitiv gräns mellan barnavård och kriminalvård. Man avvisade dock denna tanke. Däremot föreslog beredningen totalt förbud mot att döma till fängelse om den unge inte uppnått 18 år. Detta förslag vann inte gehör under departementsbehandlingen av betänkandet. Däremot infördes betydande restriktioner i fråga om ådömande av fängelse (nuvarande 26 kap. 4 § första stycket BrB).

Den som är under 18 år får f. n. dömas till fängelse bara när det föreligger synnerliga skäl. Detta innebär en mycket kraftig begränsning och utesluter fängelse annat än i undantagsfall. Om det är nödvändigt med en frihetsberövande påföljd så skall den i första hand ordnas enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beroende på brottets svårhetsgrad och övriga omständigheter i enskilda fallet kan emellertid i stället dömas till böter eller villkorlig dom. Att döma till skyddstillsyn i dessa åldrar får ske bara om denna påföljd är lämpligare än vård inom socialtjänsten. I så fall kan skyddstillsynen kombineras med fängelse.

I fråga om lagöverträdare i åldrarna 18–20 år begränsas tillämpningen av fängelse genom bestämmelsen i nuvarande 26 kap. 4 § andra stycket BrB. Där föreskrivs att fängelse får ådömas endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande.

Fängelse på livstid får inte ådömas för brott som någon har begått innan han fyllt 21 år (nuvarande 26 kap. 4 § tredje stycket BrB).

Har brott begåtts av någon innan han fyllt 21 år kan efter omständigheter-

na dömas till lindrigare straff än som är stadgat för brottet (nuvarande 33 kap. 4 § första stycket BrB).

Den nya socialtjänstlagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1982. Frågan är om något tyder på att den påverkat antalet fängelsedomar för unga lagöverträdare.

Under år 1982 dömdes 40 ungdomar under 18 år till fängelse. År 1984 var antalet 9. Motsvarande siffror för år 1980, 1981 och 1983 var 27, 39 resp. 20. Om man ser till utvecklingen under en längre period, tiden 1972–1984, framgår det att fängelsedomarna för 15–17-åringar noterade en topp år 1981 och 1982. Genomsnittet för åren 1972–1980 var knappt 26 fängelsedomar per år för åldersgruppen. Huruvida orsaken till den högre nivån under 1981 och 1982 är ett resultat av brottsutvecklingen eller av förändrad praxis hos domstolarna är det omöjligt att ha någon uppfattning om.

När det gäller åldersgruppen 18–20 år ökade antalet fängelsedomar obetydligt i början av 1980-talet, nämligen från 1 240 år 1981 till 1 264 år 1982, för att sedan minska till 1 017 år 1983 och 992 år 1984. Det finns en tendens till ökning av fängelsestraffen om man ser till utvecklingen under en längre period. Trenden har dock brutits år 1983.

Sammanfattningsvis kan konstateras att inga förändringar som kan antas ha samband med tillkomsten av socialtjänstlagstiftningen den 1 januari 1982 kan utläsas av statistiken över antalet rena fängelsedomar för ungdomar under 20 år.

När det gäller skyddstillsynsdomarna är läget emellertid ett annat. Man kan nämligen konstatera en ökning av antalet domar på skyddstillsyn för ungdomar i åldersgruppen 15–17 år under åren 1982 och 1983. Denna ökning antas enligt de flesta bedömare ha samband med den förändrade lagstiftningen. Således har antalet skyddstillsynsdomar avseende 15–17-åringar fördubblats från år 1980 till år 1983. År 1980 uppgick antalet domar på skyddstillsyn för denna grupp till 106, varav 18 domar kombinerades med fängelse i högst tre månader. År 1981 uppgick antalet domar på skyddstillsyn till 136. I 17 av dessa domar kombinerades skyddstillsynen med fängelse. År 1982 ökade antalet domar till 263, varav med fängelse 23. Under år 1983 minskade antalet domar till 231, varav med fängelse tolv, och minskningen fortsatte år 1984 ner till 143 domar på skyddstillsyn, varav 11 med fängelse. Om den uppåtgående trenden härigenom brutits är för tidigt att uttala sig om.

Någon motsvarande tendens till ökning kan inte utläsas inom åldersgruppen 18–20 år. I genomsnitt dömdes 1 438 ungdomar i den åldersgruppen till skyddstillsyn under åren 1980–1983. År 1984 var siffran 1 264. Även i dessa fall förekom det att skyddstillsynsdomen kombinerades med fängelse. Här kan noteras en topp under år 1983 då skyddstillsynsdomen kombinerades med fängelse för 198 ungdomar. Motsvarande tal var 73, 67 och 178 under åren 1981, 1982 resp. 1984.

De villkorliga domarna har ökat inom båda åldersgrupperna. År 1981 dömdes 127 ungdomar i åldersgruppen 15–17 år till villkorlig dom. Under åren 1982 och 1983 skedde en ökning till 185 resp. 214. År 1984 minskade antalet villkorliga domar till 165. För åldersgruppen 18–20 år var motsvarande siffror 1 726 år 1981, 1 887 år 1982, 2 100 år 1983 och 2 056 år 1984.

Den som inte fyllt 20 år kan i stället för att ådömas annan påföljd överlämnas till vård inom socialtjänsten (nuvarande 31 kap. 1 § BrB). En förutsätt-

ning för detta är att den unge får vård enligt LVU eller enligt socialtjänstlagen (1980:620). Före den 1 januari 1982 kunde överlämnande ske till vård enligt barnavårdslagen. Sedan socialtjänstlagen trädde i kraft har överlämnande till vård inom socialtjänsten kommit till användning i mindre utsträckning. Antalet ungdomar som överlämnats till vård inom socialtjänsten sjönk för åldersgruppen 15–17 år från 781 till 654 mellan åren 1981 och 1982 samt under åren 1983 och 1984 ytterligare till 592 resp. 503. För den äldre åldersgruppen sjönk antalet från 255 till 155 mellan åren 1981 och 1982 samt under år 1983 ytterligare till 147. År 1984 skedde en viss ökning till 154.

De över lag minskande siffrorna för alla påföljder mellan åren 1983 och 1984 får ses mot bakgrund av att antalet domar år 1984 var mindre än året dessförinnan. För gruppen 15–17 år minskade de från 3 315 till 2 642 och för gruppen 18–20 år från 11 015 till 10 070.

Det kan i detta sammanhang pekas på att justitieutskottet våren 1984 i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1983/84:20 s. 13) med anledning av en motion om fängelsestraff för ungdomar under 18 år underströk vikten av att minska användningen av frihetsstraff så långt det är möjligt och att detta enligt utskottet skulle gälla med särskild styrka i fråga om ungdomar. Utskottet såg med oro på den utveckling som de statistiska uppgifterna över antalet ungdomar som tas in i kriminalvårdsanstalt visar. Även om det tillgängliga underlaget var alltför begränsat för att tillåta några slutsatser beträffande brottsutvecklingen och utvecklingen i fråga om användning av frihetsstraff för ungdomar kunde det enligt utskottets uppfattning ändå konstateras att antalet intagna ungdomar tycktes öka år från år.

I en proposition om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet, m. m. (prop. 1984/85:171) föreslogs vissa åtgärder för att minska användningen av fängelsestraff för unga lagöverträdare. Således föreslogs att LVU ändras så att den som är mellan 18 och 20 år skall kunna beredas vård enligt lagen när sådan vård är lämpligare än annan vård och inte som nu först när den är uppenbart lämpligare än annan vård. Vidare föreslogs åldersgränsen för när vård enligt lagen senast skall upphöra höjd från 20 till 21 år. I samband härmed föreslogs att åldersgränsen i nuvarande 31 kap. 1 § BrB för överlämnande till vård inom socialtjänsten höjs på motsvarande sätt. Slutligen föreslogs att den som är under 21 år som regel inte skall få dömas till fängelse i mer än tre månader utan att socialnämnden har yttrat sig.

I propositionen föreslogs också att i LVU införs bestämmelser som ger socialnämnden möjligheter att besluta att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson eller att han skall delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Detta skall gälla ungdomar som genom sitt beteende riskerar att komma i en situation som kan göra ett tvångsomhändertagande nödvändigt. När ett sådant beslut meddelas skall en särskild behandlingsplan finnas.

Förslagen i propositionen grundar sig på ett betänkande från socialberedningen Socialtjänstens insatser för ungdomar (DsS 1984:15). Socialberedningen föreslog i betänkandet att ungdomar under 18 år inte skall kunna dömas till mer än tre månaders fängelse. Beredningen motiverade sitt förslag med de risker för skadeverkningar för dessa ungdomar som längre fängelsestraff medför. Enligt beredningen går det dock inte att helt avskaffa möj-

ligheten att döma ut korta fängelsestraff för denna grupp. Man kan enligt beredningen, även om den största restriktivitet bör iakttas i dessa fall, inte bortse från att det kan förekomma situationer där det begås ett brott som är så allvarligt att det är svårt att avstå från frihetsberövande av allmänpreventiva skäl och där inget uttalat behov av vård inom socialtjänsten föreligger.

Enligt föredragande statsrådet är det förslag som beredningen lagt fram om ytterligare begränsning av möjligheterna att döma ungdomar i åldersgruppen upp till 18 år till fängelse behäftat med olika svagheter. Förslaget innebär ett avsteg från de principer för straffmätning som gäller enligt BrB. Framför allt skulle en sådan regel kraftigt inskränka möjligheterna att vid straffbestämningen ta hänsyn till brottets svårhet och andra omständigheter. Mot denna bakgrund och med hänsyn till det övervägande negativa remissutfallet fann statsrådet att beredningens förslag inte borde genomföras. Denna ståndpunkt betyder naturligtvis inte, anförde statsrådet, att man därmed bör slå sig till ro. Statsrådet delade i allt väsentligt de uppfattningar som framförts i vissa remissyttranden, nämligen att man allvarligt borde överväga att helt utmönstra fängelse ur påföljdssystemet för ungdomar under 18 år.

Propositionen har antagits av riksdagen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1985.

Enligt vår åsikt finns starka skäl att betona att påföljder som innebär kriminalvård och då främst fängelse skall användas med mycket stor återhållsamhet för unga lagöverträdare. Åtgärder mot dessa bör för åldersgruppen 15–17 år ske inom socialtjänsten och inte inom kriminalvården. För åldersgruppen 18–20 år bör stor restriktivitet iakttas med att ådöma fängelse.

Enligt LVU och socialtjänstlagen kan, till skillnad från vad som gällde enligt barnavårdslagen, varken meddelas föreskrifter eller anordnas övervakning. Detta är sannolikt orsaken till att allt fler unga lagöverträdare ådömts villkorlig dom och skyddstillsyn. Även om dessa påföljder får anses vara principiellt olämpliga för unga lagöverträdare kan vi inte finna att skillnaden för den dömde i praktiken blir så stor. De förslag som antagits på grundval av den ovannämnda propositionen bör också på sikt kunna leda till, om än såvitt vi kan se i begränsad omfattning, en minskad användning av frivårdspåföljderna för de unga lagöverträdarna. Vi anser dock att övervakning för unga lagöverträdare hellre bör anordnas inom socialtjänsten.

Mer oroande än det faktum att ådömda frivårdspåföljder för unga ökar, skulle varit om fler unga lagöverträdare ådömts fängelse. Härvidlag föreligger dock som ovan redogjorts för ingen klar tendens. Hittills under 1980-talet förefaller antalet fängelsedömda i åldrarna 15–20 år att, med vissa årsvariationer, vara tämligen konstant. Siffrorna ger framför allt ej belägg för någon bestående ökning. Att notera är nedgången år 1984. Inte heller kan, utan mer ingående undersökningar, påstås att antalet fängelsedömda är för högt. Inget tyder på något annat än att den avsedda restriktiviteten med fängelse för unga lagöverträdare också iakttas i praktiken. Enligt vårt förmenande skulle dock en mer restriktivt hållen regel för när fängelse får användas i de yngre åldersgrupperna bättre återspegla dagens praxis och också kunna leda till en ytterligare minskad användning av fängelse för unga lagöverträdare. En sådan reglering skulle också för framtiden bättre kunna motverka eventuella tendenser till ökad användning av fängelse i åldersgruppen 15–20 år.

Vi vill i detta sammanhang också trycka på att om fängelse används för unga lagöverträdare bör åldern beaktas vid straffmätningen. Straffet bör således regelmässigt sättas lägre för en ungdom under 21 år än för en äldre gärningsman. Och det bör naturligen bli än lägre ju yngre den dömde är.

Lagregler som direkt tar sikte på straffmätning och påföljdsval för unga lagöverträdare återfinns i vårt förslag i 33 kap. 10 § och 34 kap. 8 § BrB. Den föreslagna regleringen innebär i viss mån skärpta förutsättningar för när fängelse får ådömas unga lagöverträdare. Vidare vidgas möjligheterna att beakta åldern i sänkande riktning vid straffmätningen.

Vi har inte funnit det möjligt att i detta sammanhang närmare överväga och lägga fram förslag i frågan om fängelse generellt bör förbjudas som påföljd för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Ett sådant förslag skulle medföra lagändringar som går utöver våra direktiv. Vi vill dock i denna fråga uttala följande. Vi delar den i den ovan nämnda propositionen framförda uppfattningen att man allvarligt bör överväga att helt utmönstra fängelse som påföljd för ungdomar under 18 år. Det rör sig här totalt sett om en mycket liten grupp ungdomar, högst 40 per år under 1980-talet, och det finns skäl att anta att det i de flesta fall handlar om ungdomar med mycket stora problem. Det kan inte vara rimligt att dessa överlämnas till kriminalvården, som åtminstone f. n. saknar de särskilda resurser som detta ofta mycket svårt störda klientel behöver. Nu förhåller det sig tyvärr också så att även socialtjänsten saknar resurser och metoder, eller i vart fall är dessa bristfälliga, för omhändertagande av de svårast störda ungdomarna. Socialtjänsten borde dock ha betydligt större förutsättningar att erbjuda lämplig miljö och vård för dessa unga än kriminalvårdsanstalterna. Ungdomar, eller barn som det kanske ofta med hänsyn till utvecklingsgraden är fråga om, hör enligt vår uppfattning inte hemma på kriminalvårdens anstalter.

Socialstyrelsen pekade i sitt remissyttrande över socialberedningens betänkande om socialtjänstens insatser för ungdomar på några tänkbara lösningar. De resurser som i första hand finns för de ungdomar för vilka fängelse är alternativet till vård inom socialtjänsten är de hem för särskild tillsyn som avses i 12 § LVU. Härutöver krävs, enligt styrelsen, större möjlighet till behandling inom låsbara enheter än vad som medges enligt nuvarande bestämmelser. Dessutom behövs personalutbildningsinsatser och kontinuerlig handledning av vård- och behandlingspersonalen samt samverkan med barn- och ungdomspsykiatrin. Styrelsen anser emellertid inte att metodproblemen är så betydande som hävdats ibland. Problemet med svårt störda ungdomar har, enligt styrelsen, studerats länge både i Sverige och internationellt och det finns viss samstämmighet i teoribildningen.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns skäl att överväga en ändring av påföljdssystemet för den aktuella åldersgruppen, dvs. ungdomar i åldern 15–17 år. Den ändring som då främst bör övervägas är att helt förbjuda fängelse som påföljd för denna åldersgrupp. För ett sådant förslag krävs dock närmare utredning i skilda avseenden. Väsentligt för möjligheten att avskaffa fängelsepåföljden för denna grupp är att det inom ramen för socialtjänsten kan skapas sådana särskilt anpassade resurser att vård inom socialtjänsten framstår som ett realistiskt alternativ till fängelse. Det är enligt vår uppfattning mycket angeläget att frågan om och i vilken utsträckning fängelse bör kunna ådömas unga lagöverträdare övervägs ytterligare.

16 Specialmotivering till 1, 33, 34 och 36 kap. brottsbalken

Vilka bestämmelser de av oss föreslagna paragraferna närmast motsvarar i nu gällande lagtext framgår av bilaga 5.

1 kap. Om brott och brottspåföljder

Bestämmelsen i nuvarande 1 kap. 4 § första stycket samt 5 och 6 §§ har i förslaget flyttats till 34 kap. Vidare har 1 kap. 7 § upphört att gälla, se härom avsnitt 6.

1–3 §§

Bestämmelserna är, med ett undantag, i sak oförändrade. Undantaget hänför sig till att överlämnande till särskild vård inte längre är att anse som straffrättslig påföljd. Se vidare under 4 §.

4 §

Bestämmelsen, som är ny, har behandlats i avsnitt 9.

Överlämnande till särskild vård är inte längre straffrättslig påföljd. I stället kan sådan ersättas med förordnande om överlämnande till särskild vård. Ändringen är främst ideologiskt motiverad och innebär i sak ingenting för överlämnandeformernas användningsområde.

Som framgår av andra meningen behålls möjligheten i nuvarande 31 kap. 1 § att kombinera överlämnande till vård inom socialtjänsten med böter. Eftersom det sålunda blir möjligt att kombinera förordnande om överlämnande till vård inom socialtjänsten, som inte är en påföljd, med en påföljd, böter, har det ansetts lämpligt att låta denna nya kombination klart framgå i detta grundläggande kapitel om brottspåföljderna.

5 §

Bestämmelsen, som motsvarar nuvarande 4 § andra stycket, är i sak oförändrad.

6 §

Bestämmelsen, som är i sak oförändrad, finns f.n. i 33 kap. 1 §. I det kapitlet återstår i vårt förslag (35 kap.) endast reglerna om avräkning av anhållnings- och häktestid m.m. Vi har ansett det lämpligt att lyfta fram den grundläggande regeln om straffbarhetsåldern till 1 kap.

7 §

I paragrafen, som motsvarar nuvarande 8 §, har tillagts att brott även kan föranleda förordnande om överlämnande till särskild vård, som enligt vårt förslag inte är en påföljd. I övrigt är bestämmelsen i sak oförändrad.

33 kap. Om straffmätning och påföljdseftergift

Bestämmelserna om straffmätning, som behandlas i avsnitt 6.3.3.1 och 15, har samlats i detta kapitel. I stor utsträckning saknar de motsvarighet i nu gällande lag och är således nyskrivna. Nu gällande lagregler som rör straffmätningen har förts hit. Som exempel kan nämnas reglerna i nuvarande 26 kap. 4 § tredje stycket och 33 kap. 4 §. Endast allmänt giltiga regler om straffmätning, dvs. sådana som är tillämpliga på alla brott, behandlas i detta kapitel. Straffmätningsregler som tar sikte på särskilda brottstyper kvarstår således i anslutning till brottsbeskrivningarna (se 15 kap. 13 § (jämför i avsnitt 17.1), 17 kap. 11 § och 18 kap. 15 §). Straffmätningsregeln i 25 kap. 8 §, som endast gäller under krig, har ansetts så speciell att den inte förts till detta kapitel. Detsamma gäller bestämmelsen i 2 kap. 8 § om hänsyn i vissa fall till påföljd ådömd utom riket. Den särskilda återfallsregleringen i nuvarande 26 kap. 3 § föreslås upphöra att gälla.

Reglerna om straffmätning är placerade före bestämmelserna om påföljdsval, 34 kap. Rent logiskt efter hur beslutsordningen är i domstolarna kan tyckas att ordningen bort vara den omvända. Eftersom brottets straffvärde är av central betydelse för såväl påföljdsvalet som straffmätningen har det dock bedömts mest överskådligt att ha bestämmelserna om straffvärde, och därmed även om den med straffvärdet så intimt förknippade straffmätningen, före bestämmelserna om påföljdsvalet. Redan när ett brotts straffvärde har bestämts och därtill vissa omständigheter hänförliga till gärningsmannen i förekommande fall har beaktats, har frågan om böter skall följa på brottet eller om det förtjänar svårare påföljd avgjorts. Finner domstolen att böter inte är tillräckligt utan att brottet förtjänar en strängare påföljd får man gå vidare till påföljdsvalskapitlet för att bestämma om påföljden skall bli villkorlig dom, skyddstillsyn eller fängelse.

Kapitlet har disponerats på följande sätt. I 1 § finns den grundläggande bestämmelsen om straffmätningen. I 2 § ges en definition av vad som avses med straffvärde. Härefter följer i 3 § en exemplifierande uppräkning av omständigheter som ökar straffvärdet. En motsvarande uppräkning av omständigheter som minskar straffvärdet finns i 4 och 5 §§. I 6 § regleras betydelsen av gärningsmannens tidigare brottslighet. Omständigheter som utöver brottets straffvärde skall beaktas vid straffmätningen (vad vi benämner billighetshänsyn) regleras i 7 och 8 §§. I 9 § finns bestämmelsen om påföljdsefter-

gift. I 10 § ges särskilda regler för det fall att någon begått brott innan han fyllt 21 år. Slutligen finns i 11 § en hänvisning till den tidigare nämnda bestämmelsen i 2 kap. 8 §.

1 §

I paragrafen finns den grundläggande bestämmelsen för straffmätningen. Huvudregeln är att straff skall utmätas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Bestämmelserna i denna och följande paragrafer är således tillämpliga även när straff skall bestämmas för flera brott. Termen straffvärde definieras i 2 §. Undantag från att straffvärdet skall vara ensamt bestämmande vid straffmätningen görs genom en hänvisning till 7 § (billighetshänsyn) och 10 § (ungdom) samt till annan särreglering som kan förekomma (se t.ex. frivilligt avvärjande av fara m.m. i 15 kap. 13 §, 17 kap. 11 § och 18 kap. 15 §).

Principen att lika fall skall behandlas lika är väsentlig och grundläggande för tilltron till straffsystemet och av stor betydelse för att detta skall uppfattas som rättvist. I paragrafen uttalas direkt att vid straffmätningen intresset av en enhetlig rättstillämpning skall beaktas. Detta innebär självklart inte att man exempelvis för varje stöld av lika värdefull egendom skall döma till samma straff. Straffet skall dock vara detsamma för brott som begåtts i likartade situationer och på samma sätt om inte förekomsten av billighetshänsyn leder till annat resultat. Avvikelser från det normala straffet för ett brott bör ske endast på enhetligt tillämpade grunder. Bl.a. härtill syftar uppräkningarna av försvårande och förmildrande omständigheter samt billighetshänsyn i 3–5 och 7 §§.

Primärt skall således straffvärdebedömningen vara enhetlig men även 7 och 10 §§ skall tillämpas enhetligt. Att lika fall skall behandlas lika innebär vidare att regionala variationer i straffmätningen bör stävjas. Straffet bör i princip vara detsamma oberoende av om brottet avdöms i Falun eller i Simrishamn. Ett brott kan dock få olika konsekvenser beroende på var det förövas. Att stjäla ett par skidor i fjällvärlden kan således få betydligt allvarligare konsekvenser än om stölden sker i en storstad. En sådan faktor kan påverka straffvärdebedömningen.

Straff skall utmätas inom de i lagen bestämda gränserna. Detta hänvisar i första hand till den straffskala som är knuten till brottet eller som är tillämplig med stöd av den särskilda regleringen av gemensamt straff för flera brott (se t.ex. 29 kap. 2 §). Strafflindringsgrunder, se t.ex. 4, 5 och 8 §§, kan dock göra att det minimistraff som skall tillämpas i det konkreta fallet blir lindrigare än det som stadgats för brottet. Någon allmän straffskärpningsregel som ger möjlighet att gå över det för brottet eller brotten stadgade maximistraffet finns inte i förslaget.

I denna huvudregel för straffmätningen nämns varken allmän laglydnad eller individualpreventiva hänsyn. Skälen härför har redovisats tidigare, se avsnitt 6.3.3.1. Detta innebär dock inte att man i fortsättningen vid straffmätningen skall bortse från omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person och personliga förhållanden. Flera av de föreslagna straffvärdeminskande omständigheterna och billighetshänsynen (5 och 7 §§) är individualpreventivt grundade.

2 §

I paragrafen ges en definition av vad som avses med straffvärde. Vad som behandlas är det konkreta straffvärdet för en viss gärning. Straffvärdet bestäms av det begångna brottets svårhet varvid särskild hänsyn skall tas till dels den skada eller fara som gärningen inneburit, dels gärningsmannens skuld sådan den kommit till uttryck i gärningen.

Brottets skada eller fara har således lyfts fram särskilt. Vid åtskilliga brott, framför allt inom specialstraffrätten, är det emellertid svårt att primärt diskutera det enskilda brottet i termer av skada eller fara. Detta gäller t.ex. varusmuggling och valutabrott. Här blir delvis andra omständigheter avgörande för brottets svårhet. Alla brott kan dock i någon mån diskuteras i termerna skada eller fara. Om sådan ej primärt föreligger kommer den in i ett andra led i form av t.ex. skada för samhället. Vid bedömningen av hur allvarligt ett brott är får man utgå från det aktuella brottets rekvisit. På grundval av dessa kan man avgöra om brottet är grövre eller lindrigare än normalt. Ju större skada eller fara, desto högre straffvärde och tvärtom.

Förutom skadan och faran utgör gärningsmannens skuld, eller med andra ord hans brottsliga vilja eller sinnelag, ett väsentligt moment vid fastställande av ett brotts svårhet. Så är förhållandet redan idag. Parentetiskt kan sägas att vi är medvetna om den livliga diskussion som skuldbegreppet givit upphov till i straffrättslitteraturen. Vår avsikt har inte varit att på något vis ta ställning till olika filosofiska frågor kring skuldbegreppet utan vi använder det i en juridisk-teknisk mening. Vad som enligt den aktuella paragrafen skall beaktas är inte gärningsmannens skuld i största allmänhet utan just den skuld han ådagalagt i själva gärningen. Graden av skuld framgår således genom den konkreta gärningen. Skuldbegreppet får uppfattas i vidsträckt bemärkelse. Så t.ex. ansluter sig graden av uppsåt och oaktsamhet till bedömningen av gärningsmannens skuld. Skulden är således i allmänhet större vid direkt uppsåt än vid eventuellt uppsåt och större vid medveten oaktsamhet än vid omedveten sådan. Gärningsmannens grad av tillräknelighet är också ett led i skuldbedömningen.

De flesta av de i 3–5 §§ uppräknade omständigheterna som ökar eller minskar straffvärdet är hänförliga till skuldbedömningen. Motiven för ett brott påverkar bedömningen av skuldfrågan (3 § 1 p. och 5 § 4 p.). Samma gäller gärningsmannens grad av tillräknelighet, vilken i allmänhet inverkar på hans förmåga att kontrollera sitt handlande (5 § 2 p. och 3 p.). På graden av skuld inverkar också i vilken utsträckning gärningsmannen kan anses ha haft möjlighet att handla på annat sätt än han gjort trots att det inte varit fråga om t.ex. en sådan nöd- eller nödvärnssituation som utesluter ansvar (4 §).

Vad nu redovisats är väsentliga omständigheter som påverkar skuldbedömningen. Även andra finns. Som vi tidigare uttalat får skulden emellertid beaktas endast sådan den kommit till uttryck i den konkreta gärningen. Detta innebär att gärningsmannens handlande efter brottet inte faller inom ramen för skuldbedömningen. Som exempel kan nämnas att han strävat att gottgöra skadliga verkningar av brottet och att han frivilligt angett sig. Dessa omständigheter har på andra grunder tagits upp som mildrande omständigheter i 7 § och kan enligt den bestämmelsen beaktas vid straffmätningen.

Att försvårande av polisutredningen, dåligt uppförande inför domstolen eller ovilja att gottgöra målsäganden inte skall påverka straffmätningen och därmed naturligtvis inte heller skuldbedömningen framgår motsättningsvis av uppräkningen i 7 §.

3–7 §§

Det är inte möjligt att uttömmande räkna upp de omständigheter som skall beaktas vid bestämmandet av ett brotts straffvärde eller som därutöver skall påverka straffmätningen och som enligt 34 kap. även är grundläggande för påföljdsvalet. Detaljerade anvisningar kan leda till oenhetlighet i rättspraxis genom att enligt lag alltför många omständigheter skall beaktas samtidigt. En strävan efter en fullständig uppräkning skulle också leda till ett stelbent system som kunde låsa domstolarna så, att en önskvärd utveckling i rättspraxis försvårades. De i lagen angivna omständigheterna som påverkar straffmätningen bör därför vara exempel så utvalda att de omfattar de viktigaste av de omständigheter som påverkar straffmätningen, och enligt förslagets konstruktion därmed också påföljdsvalet, i skärpande eller lindrande riktning. Detta har varit utgångspunkten vid utformningen av de aktuella paragraferna. De omständigheter som föreslås påverka straffvärdebestämningen är idag inte okända för domstolarna. Detsamma gäller de i 7 § angivna billighetshänsynen. Detta har sin grund i att vi vid urvalet i stor utsträckning strävat efter att lagfästa nuvarande praxis. I förekommande fall har vi också strävat efter att undanröja oklarheter om i vad mån en omständighet skall beaktas eller ej. Avsikten är att styra praxis i en sådan riktning att straffen utmäts på ett enhetligare och rättvisare sätt. Däremot är inte avsikten att genom den föreslagna regleringen skärpa eller mildra straffen i allmänhet. Denna fråga behandlas vid vår straffskaleöversyn.

När i bestämmelserna talas om gärningsman avses även anstiftare och medhjälpare.

3 §

I paragrafen ges en uppräkning av försvårande omständigheter, dvs. omständigheter som ökar straffvärdet. Det rör sig alltså här om omständigheter som är hänförliga till det konkreta brottet. Uppräkningen är exemplifierande. Det förekommer alltså även andra försvårande omständigheter än de uppräknade. Avsikten är att bestämmelsen skall inrymma de flesta nu i praxis förekommande fallen.

Inledningsvis sägs att de angivna omständigheterna skall beaktas "vid sidan av de omständigheter som gäller för varje särskild brottstyp". Vi avser här omständigheter som framgår av brottstypens rekvisit. Vid bestämmandet av straffvärdet har man att överväga om den föreliggande gärningen är svårare eller lindrigare än andra till samma brottstyp hörande gärningar. I rekvisiten för ett brott kan förekomma sådana omständigheter som upptagits i paragrafen. Som exempel kan nämnas p. 2 att gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet och p. 6 att brottet utgjort led i en brottslig verksamhet som bedrivits i stor omfattning. Motsvarande rekvisit finns i olika brottsbeskrivningar, p. 2 t.ex. vid grov misshandel och p. 6 vid grovt narkotika-

brott. I sådana fall skall normalt inte omständigheten i 3 § beaktas i höjande riktning, eftersom den redan beaktats i brottets rekvisit.

Det förhållandet att en (eller flera) försvårande omständigheter föreligger gör det inte möjligt att gå över det maximum som är stadgat för brottet.

1. Vad som upptas här är det som brukar benämnas subjektivt överskott. Gärningsmannen har haft ett uppsåt som sträckt sig längre än till det händelseförlopp han åstadkommit. De praktiskt vanligaste fallen av subjektiva överskott föreligger vid försök, förberedelse och stämpling till brott. Det händelseförlopp gärningsmannen avsett sträcker sig i dessa fall längre än till den handling han faktiskt företagit eller den effekt han uppnått, dvs. vanligen till det planerade eller påbörjade brottets fullbordan. Det är uppfattningen att det mest väsentliga vid straffvärdebedömningen är skulden, dvs. den brottsliga viljan, som lett till att dessa ofullbordade brott tilldelats straffsatser som genomgående är betydligt strängare än vad gärningen objektivt sett motiverar. Vid ett mordförsök tillfogas offret kanske bara en lindrig kroppsskada eller t.o.m. ingen kroppsskada alls.

Subjektivt överskott kan föreligga även i andra fall än då fråga är om försök, förberedelse eller stämpling. Om gärningsmannen haft för avsikt att brottet skulle få betydligt allvarligare följder eller bli avsevärt mer omfattande än det faktiskt blivit är det enligt vår uppfattning rimligt att denna omständighet verkar höjande vid bedömningen av straffvärdet. Detta innebär en markering av skuldens betydelse i förhållande till objektiva gärningsmoment. Ofta torde det förhålla sig så, att om någon effektmässigt gjort sig skyldig till en lägre grad av ett gradindelat brott men haft för avsikt att uppnå mer, kan han dömas för försök till en högre grad av brottet. Om dock gärningen redan är att hänföra till den högsta graden eller om det rör sig om brott som ej är gradindelat finns inte denna möjlighet. Det kan då finnas anledning att tillämpa den nu aktuella punkten för att bestämma ett för brottet rättvisande straffvärde.

2–4. Dessa punkter avser omständigheter som enligt gällande praxis mer allmänt torde beaktas som försvårande. För att p. 2 skall tillämpas krävs att gärningsmannen visat "särskild" hänsynslöshet. Det skall alltså tillkomma något extra utöver den hänsynslöshet som normalt ingår i begåendet av ett brott och som i förekommande fall tagits hänsyn till redan i rekvisiten för brottet. Att någon nattetid bryter sig in hos en ensligt boende pensionär och under pistolhot tvingar denne att plocka fram sina besparingar är nomalt att bedöma som grovt rån. Om rånaren därtill slår pensionären medvetslös, binder honom och skär av telefonsladden tillkommer ett extra mått av hänsynslöshet som det finns skäl att beakta vid bestämmandet av straffvärdet. Ett annat exempel är bankrånaren som inte endast tar pengar utan därtill skjuter skarpt i banklokalen. P. 3 tar bl.a. sikte på brott som förövats mot barn, handikappade eller äldre. Att narkotika försålts till barn eller ungdom bör således bedömas som allvarligare än om samma preparat och mängd försålts till vuxna personer. Att grovt utnyttja sin ställning eller att missbruka ett särskilt förtroende (p. 4) är också ägnat att höja ett brotts straffvärde. Så finns det anledning att se allvarligare på om exempelvis en anställd lagerförman systematiskt stjäl från sin arbetsplats än om motsvarande varor stjäls av en utomstående. Samma gäller t.ex. om en vårdare på anstalt för in narkotika till de intagna.

5. I 27 kap. 8 § finns för visst fall en ansvarsfrihetsregel för den som bl.a. förmåtts att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av hans ungdom, oförstånd eller beroende ställning. Den nu aktuella punkten i 3 § tar sikte på att gärningsmannen förmått annan att medverka till brottet på ett sådant sätt. Avsikten är dock inte att punkten alltid skall vara tillämpbar då 27 kap. 8 § leder till ansvarsfrihet eller straffnedsättning för den tvingade etc. (se 4 §). Detta skulle leda alltför långt. Det snävare tillämpningsområdet för förevarande punkt har markerats genom att det skall röra sig om "allvarligt" tvång etc. Bestämmelsen kan tänkas vara tillämplig t.ex. i det fall en far eller mor utnyttjar sitt barns ungdom eller beroendeställning till att förmå honom att medverka vid brott. Ett annat exempel är att någons narkotikamissbrukssituation utnyttjas till att förmå honom att delta i narkotikabrottslighet.

6. Bestämmelsen tar sikte på brottslighet som bedrivits i organiserade former genom att ha varit särskilt noggrant planlagd eller ha bedrivits i stor omfattning. Det skall röra sig om en brottslig verksamhet. Ett enstaka brott, t.ex. ett väl planlagt inbrott, faller normalt inte under bestämmelsen. Bestämmelsen tar inte främst sikte på brott som förövats av en ensam person, utan på brottslighet med flera inblandade och under organiserade former. Det skall röra sig om en serie gärningar som omsorgsfullt övervägts före förverkligandet eller om en brottslighet som utan denna närmare planläggning ändock bedrivits i stor omfattning. Exempel på brottslighet av denna typ är försäljning av narkotika i organiserade former. Andra exempel som kan nämnas är systematisk häleriverksamhet, koppleri i stor omfattning i form av bordeller och dobbleri som bestått i att driva spelklubbar. I dessa fall är flera personer på olika sätt inblandade i brottsligheten även om kanske endast någon kan fällas för exempelvis häleri. Även olika former av ekonomisk brottslighet kan falla under bestämmelsen. Sådan brottslighet bedrivs ej sällan i stor omfattning och med omfattande förberedelser, där brottet eller brotten ingår i vad som får betraktas som en brottslig verksamhet. I dessa fall kan det röra sig om endast en gärningsman. Tillämpningen av denna punkt inskränks genom att den tar sikte endast på gärningsmän som spelat en betydande roll i den brottsliga verksamheten. Den är således inte tillämplig på t.ex. gatuförsäljarna i en narkotikaliga. Det krävs dock inte att gärningsmannen intagit en ledande ställning. Även om så ej är fallet kan hans deltagande ha varit betydande.

En strävan har varit att i lagen någorlunda uttömmande ange de omständigheter som ökar straffvärdet. Även om uppräkningen är exemplifierande torde de normalt förekommande omständigheterna finnas med. Om inte direkt angivna så dock på det sättet att de går att hänföra under någon av punkterna. Tekniken har lett till att flera av punkterna är allmänt hållna. Det finns därför anledning att betona att de bör tillämpas med försiktighet. Detta är ett krav inte minst från rättssäkerhetssynpunkt. Avsikten är inte att alla fall av hänsynslöshet skall falla under p. 2. Att begå brott tyder, bortsett från rena förseelser, alltid på en viss hänsynslöshet. För att p. 2 skall tillämpas krävs "särskild" hänsynslöshet, vilket är avsett att ställa kravet högt och också får sättas i relation till det begångna brottet. På motsvarande sätt har den avsedda restriktiva tillämpningen kommit till uttryck i de andra punkterna; t.ex. "betydligt" allvarligare i p. 1, "grovt" utnyttjat i p. 4.

Om åklagaren anser att i ett mål någon omständighet föreligger som ökar straffvärdet enligt denna paragraf, bör omständigheten åberopas i stämningsansökan.

4 §

I 27 kap. har de allmänna grunderna för ansvarsfrihet samlats. Dit har således förts bl.a, bestämmelsen i nuvarande 23 kap. 3 §. Föreligger någon ansvarsfrihetsgrund, t.ex. nöd eller medverkan i mindre mån, men inte i den omfattningen att ansvarsfrihet inträder, så skall enligt förevarande paragraf omständigheten beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Även lindrigare straff än som är stadgat för brottet kan då ådömas. Regleringen överensstämmer med nuvarande lag och praxis. Vad som har skett är endast en viss sammanföring av skilda bestämmelser i 27 kap. (se avsnitt 17.1) och ett klargörande i förevarande paragraf av att de aktuella omständigheterna även skall beaktas vid straffmätning inom den normala straffskalan. Att observera är att bestämmelserna i nuvarande 23 kap. 3 § och 24 kap. 6 § (förslagets 27 kap. 6 och 7 §§) omfattas av hänvisningen i den nu aktuella bestämmelsen. Beträffande dessa tillkommer således som en nyhet att de kan leda till lindrigare straff än som är stadgat för brottet. Enligt vår mening kan det tänkas situationer då detta är rimligt. Slutligen kan nämnas att bestämmelserna om straff för försök, förberedelse och stämpling ligger kvar i kapitlet om försök m.m., 26 kap. Det rör sig i dessa fall inte om några straffnedsättningsregler utan om särskilda regler för bildande av straffskalor vid de olika osjälvständiga brottsformerna.

5 §

I denna paragraf finns en exemplifierande uppräkning av förmildrande omständigheter, d. v. s. sådana som minskar straffvärdet. Omständigheterna är således hänförliga till brottet. Om förmildrande omständigheter föreligger i särskilt hög grad, med lagtextens ord "om det är uppenbart påkallat med hänsyn till straffvärdet", är det möjligt att döma till lindrigare straff än som är stadgat för brottet. På samma sätt som anförts vid de försvårande omständigheterna har strävan varit att i lagtexten ange de förmildrande omständigheter som det oftast finns anledning att beakta. Det föreligger dock beträffande de förmildrande omständigheterna inte samma skäl till fullständighet som beträffande de försvårande omständigheterna. Och inte heller finns anledning att tillämpa omständigheterna i denna paragraf så försiktigt som har betonats beträffande bestämmelsen i 3 §.

Bestämmelsen är så uppbyggd att i första stycket en hänvisning görs tillbaka till 4 §. Därtill har knutits en regel som innebär att det även i andra fall kan föreligga omständigheter som med hänsyn till straffvärdet påkallar att lindrigare straff än för brottet är stadgat döms ut. Lindrigare straff får dock ådömas endast om det är "uppenbart" påkallat. Tillämpningsområdet för strafflindring är alltså snävare utformat än enligt 4 §. En viss restriktivitet skall iakttas och det krävs en viss högre grad av här aktuella omständigheter för att de skall leda till utdömande av straff under stadgat minimum. Genom hänvisningen till 4 § framgår att om anledning ej föreligger att gå under vad

som är stadgat för brottet, får omständigheten beaktas vid bedömningen av straffvärdet inom den normala straffskalan. I andra stycket ges exemplifieringen av omständigheter som skall beaktas enligt första stycket.

1. Bestämmelsen tar sikte främst på provokation, alltså situationer då någon retas, hetsas eller lockas till att begå brott. Punkten bör tillämpas med försiktighet. Här kan hänvisas till uttalanden om våldtäkt och provokation i prop. 1983/84:105. Att en vara är lättillgänglig för tillgrepp i t. ex. en snabbköpsbutik faller naturligen ej under denna punkt.

2. Här har samlats omständigheter som påverkar gärningsmannens förmåga att kontrollera sitt handlande. Först nämns själslig abnormitet. I denna del motsvarar bestämmelsen nuvarande 33 kap. 4 § första stycket andra meningen enligt vilken lindrigare straff får bestämmas för brott som någon begått under inflytande av själslig abnormitet. Stark sinnesrörelse kan naturligen uppstå efter provokation och faller då primärt under 1 p. Under förevarande punkt faller t. ex. det fall att någon under tillfällig depression eller stark upprördhet på grund av personliga bekymmer begår en för honom i normala fall främmande handling. "Av annan orsak" syftar på bl. a. extrem trötthet, fysisk utmattning eller feber. Att märka är att alla de nämnda omständigheterna skall vara av den styrkan att gärningsmannen på grund av dem haft "starkt" nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande. Det rör sig således, bortsett från den själsliga abnomiteten, om exceptionella situationer. Gärningsmannen bör vidare normalt oförskyllt ha hamnat i situationen i fråga. T. ex. kan extrem trötthet inte föranleda mildare straff för den som under sådan framför bil och vållar trafikolycka.

När i bestämmelsen läses att någon "av annan orsak haft starkt nedsatt förmåga" etc. leds tankarna till berusning. Avsikten är dock inte att berusning skall omfattas av ordalydelsen. Beträffande berusningens betydelse för påföljdsbestämningen innebär förslaget ingen förändring utan den får beaktas på samma sätt som f. n. sker i praxis, dvs. att man i princip bortser från att gärningsmannen varit berusad. Anledningen till att berusningen ej närmare övervägts är bl. a. att man därvid också bör överväga bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket, något som ligger utanför vårt uppdrag. Önskvärt är dock att berusningens betydelse vid påföljdsbestämningen och därvid även bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket vid lämpligt tillfälle blir föremål för utredning.

3. I denna punkt ges en regel om att vid bestämmandet av straffvärdet hänsyn skall tas till gärningsmannens uppenbart bristande utveckling, insikt, erfarenhet eller omdöme. Har hans handlande stått i samband med och påverkats av sådana omständigheter får det beaktas i mildrande riktning. Bristande utveckling och insikt m. m. förekommer kanske främst i yngre år men kan naturligtvis förekomma även hos äldre personer. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas med försiktighet. Detta markeras genom att det skall röra sig om "uppenbart" bristande utveckling etc. Att någon rent allmänt är omdömeslös, vilket torde kunna sägas om många som begår brott, är naturligen inte skäl för att åberopa bestämmelsen. Denna punkt kompletteras av ett generellt hänsynstagande till låg ålder i 10 §.

4. I denna punkt nämns att brottet föranletts av stark mänsklig medkänsla. Exempel på brott föranledda av sådan känsla är de s. k. barmhärtighetsmorden, dvs. att någon dödar t. ex. en nära anhörig som ligger obotligt sjuk

för att göra slut på dennes plågor. Ett annat fall som kan nämnas, i dagens Sverige kanske ej särskilt realistiskt, är att någon tillgriper matvaror till sina svältande barn.

Utöver de punkter som tagits upp i denna paragraf har vi övervägt att här reglera hänsynstagandet till vissa fall av rättsvillfarelse. Rättsvillfarelse är dock något som vi kommer in på vid den återstående behandlingen av ansvarsfrihetsreglerna enligt tilläggsdirektiven från år 1983. Resultatet av det arbetet torde bli en mer generell regel om ansvarsfrihet i 27 kap. En sådan skulle då också täcka vissa fall av rättsvillfarelse och sedan med stöd av hänvisningen i 4 § bli att beakta vid bestämningen av straffvärdet. Den närmare lösningen bör lämpligen anstå till dess vi i slutbetänkandet behandlar ansvarsfrihetsregleringen.

6 §

Betydelsen för påföljdsbestämningen av gärningsmannens tidigare brottslighet har behandlats i avsnitt 15.2.4. I denna paragraf finns den centrala bestämmelsen om betydelsen av gärningsmannens tidigare brottslighet vid straffmätningen för nya brott.

Tidigare brottslighet får tillmätas betydelse vid straffmätningen endast då fråga är om ådömande av ett bötesstraff eller om val mellan böter och fängelse.

Återfall får således inte tillmätas betydelse vid straffmätningen då det gäller att mäta ut ett fängelsestraff. Däremot anser vi att denna möjlighet bör stå till buds vid ådömande av böter och vid val mellan fängelse och böter. Till skillnad från vid fängelse finns när böter ådöms inte någon möjlighet till upptrappning av påföljden vid ny brottslighet genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Vad gäller rena bötesbrott finns inte heller möjligheten att skärpa påföljden via villkorlig dom, skyddstillsyn och kombinationsdomar till fängelse. En möjlighet att skärpa bötesstraffet på grund av tidigare brottslighet är därför nödvändig och önskvärd. Detta inte minst för att i fall då både böter och fängelse ingår i straffskalan uppskjuta övergången till fängelse. Vad gäller tidigare brottslighets betydelse för straffmätningen vid bötesstraff och för övergång från böter till fängelse föreslås således ingen ändring av nuvarande praxis. När i bestämmelsen talas om val mellan böter och fängelse skall detta ej uppfattas bokstavligen. Vad det är fråga om är om straffet skall bli böter eller om en strängare påföljd skall väljas. I sistnämnda fallet får sedan påföljdsval ske enligt 34 kap.

Tidigare brottslighet får således inte tillmätas betydelse vid straffmätningen utom i nu angivna fall. När fängelsestraff döms ut för nya brott får längden av straffet inte påverkas av den tidigare brottsligheten. Påföljden för det nya brottet skärps i stället genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.

I andra stycket finns en hänvisning till reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet, se 36 kap. 4–7 §§. Möjligheten till förverkande har vidgats, främst på grund av förbudet mot skärpning av fängelsestraff i återfallssituationer. Eftersom minimitiden för erhållande av villkorlig frigivning i vårt förslag slopats (se avsnitt 7.3.2.) kommer alla som döms till fängelse som huvudpåföljd att bli villkorligt frigivna. Därmed föreligger också beträf-

fande alla fängelsedömda möjlighet till förverkande enligt 36 kap.

Den föreslagna regleringen av återfallets betydelse vid straffmätningen får som följd att nuvarande 26 kap. 3 § upphör att gälla.

Avslutningsvis kan här pekas på att vid påföljdsvalet skall tidigare brottslighet tillmätas betydelse på så sätt att liksom f. n. denna så småningom utesluter kriminalvård i frihet (34 kap. 6 §).

7 §

I avsnitt 15.2.3 har diskuterats s. k. billighetshänsyn och deras betydelse för påföljdsbestämningen. Som konstaterats där skall utöver brottets straffvärde hänsyn tas till vissa omständigheter hänförliga till gärningsmannens person och till hans handlande efter brottet. Dessa omständigheter verkar endast i sänkande riktning. De omständigheter som anges i lagtexten är med något undantag desamma vid påföljdsvalet som vid straffmätningen (jämför 34 kap. 7 §).

I denna paragraf regleras de omständigheter av nämnt slag som utöver straffvärdet skall beaktas vid straffmätningen. Uppräkningen i denna bestämmelse är, till skillnad från 3 och 5 §§, uttömmande. Punkten 5 är dock allmänt hållen och öppnar, restriktivt, möjlighet till olika inte närmare angivna hänsynstaganden.

Första stycket samt p. 3 i andra stycket

För den dömde har brottet ofta andra negativa följder än den av domstolen ådömda påföljden. Han kan t. ex. bli utvisad, åläggas att betala skadestånd eller få sitt körkort indraget. I sådana situationer brukar man tala om sanktionskumulation. Om hänsynstagande till sådan handlar första stycket samt p. 3 i andra stycket.

Sanktionskumulation innebär således samtidigt bruk av mer än *ett* straff eller annan negativ reaktion på brott. Om straffen eller de negativa reaktionerna inte samordnas blir resultatet ett slags dubbelbestraffning. I vårt nuvarande system förekommer sanktionskumulation i fyra olika huvudformer. För det första anvisar BrB direkt vissa påföljdskombinationer, t. ex. kriminalvård i frihet och böter. För det andra finns vissa andra i lag förutsedda och samordnade kombinationer, t. ex. förverkande av pengar eller egendom, utvisning av utlänningar samt förlust av körkort och avskedande i vissa fall. För det tredje kan lagföring och straff leda till andra följder för gärningsmannen, vilka inte direkt förutses i strafflagstiftningen, t. ex. indragning av särskilt tillstånd, såsom yrkeslegitimation, auktorisation eller tillstånd till viss näringsverksamhet. Slutligen finns en fjärde form av negativ reaktion på brott, nämligen att den dömde skadar sig i samband med brottet eller att han eller någon närstående drabbas av negativa sociala reaktioner.

När det gäller utformningen av förevarande bestämmelser är det av de nu nämnda formerna den andra t. o. m. fjärde som är av intresse.

Vad gäller den andra formen, i lagen förutsedda kombinationer som domstolen disponerar över eller kan ta hänsyn till, så finns i dag beträffande utvisning regler som rör straffmätningen. Enligt 40 § utlänningslagen (1980:376) skall, om en utlänning utvisas, det men som han därigenom

åsamkas beaktas när påföljden för brottet bestäms.

I ytterligare ett par situationer finns enligt lag möjlighet att vid straffmätningen kompensera den dömde vid sanktionskumulation. I nuvarande 33 kap. 9 § stadgas möjlighet att i vissa fall vid straffmätningen beakta avskedande eller annan arbetsrättslig följd av ett brott. En motsvarande bestämmelse beträffande vissa uppdragstagare finns i nuvarande 20 kap. 4 § andra stycket. Vidare får enligt 6 § trafikbrottslagen (1951:649) vid bestämmande av påföljd för brott enligt den lagen hänsyn tas till en förväntad körkortsåterkallelse som medför att hinder eller synnerlig svårighet uppstår för gärningsmannen i hans yrkes- eller näringsutövning.

För förverkande finns ingen motsvarande bestämmelse om hänsynstagande vid påföljdsbestämningen. Detta kan i vissa fall framstå som otillfredsställande. Om förverkande av stora belopp sker i ett mål där den tilltalade samtidigt döms till ett långt fängelsestraff kan förverkandet framstå som en särskild och mycket kännbar ekonomisk påföljd. Eftersom det är domstolen som samtidigt som den bestämmer påföljden också beslutar om förverkande kan dock i domslutet hänsyn tas till det extra obehag som förverkandet medför och så sker också i vissa fall i dag. Man kan således jämka förverkandet med hänsyn till ett långt fängelsestraff eller, vilket idag inte torde vara vanligt, beakta förverkandet vid straffmätningen. Jämför prop. 1985/86: 23 Företagsbot och den där föreslagna lydelsen av 36 kap. 10 §. Eftersom förslaget ännu ej behandlats av riksdagen har vi inte beaktat det i vårt arbete.

På annat sätt förhåller det sig med de konsekvenser av lagföringen som omfattas av ovan nämnda formen 3, indragning av tillstånd m. m., och 4, skada samt negativa sociala reaktioner. I vissa fall kan domstolarna ha klart för sig att den dömde kommer att utsättas för eller redan har utsatts för obehag utöver straffet. Detta kan t. ex. gälla förlust av yrkeslegitimation och auktorisation eller näringsförbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225), vilket förbud ju också kan behandlas i samband med ansvar för brott. Ibland kan själva brottet ha lett till ett extra lidande för gärningsmannen, t. ex. för rattfylleristen som skadats allvarligt vid en trafikolycka. I andra fall kan det obehag som tillkommer inte förutses vid domstillfället.

Bestämmelsen i *andra stycket p. 3* motsvarar nuvarande påföljdsbestämningsregel i 40 § utlänningslagen. Den situation stadgandet tar sikte på är så vanligt förekommande att det ansetts befogat att ta upp den i en särskild punkt. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas på samma sätt som f. n. sker.

Första stycket har utformats så att det ger möjlighet till att vid straffmätningen beakta vitt skilda former av sanktionskumulation. Uppräkningen är exemplifierande. Omständigheterna som får beaktas skall för gärningsmannen vara påtagligt menliga. De skall vidare till följd av brottet eller domen ha drabbat honom eller skall det finnas grundad anledning anta att de kommer att drabba honom. Det sistnämnda torde i allmänhet inte innebära några problem att konstatera. Här kan hänvisas till uttalanden i prop. 1979/80:178 angående tillämpningen av 6 § trafikbrottslagen i detta avseende. Med "påtagligt" menliga avses att inte vilken följd av domen eller brottet som helst skall beaktas. Tvärtom bör kravet ställas ganska högt. Detta framgår också av de givna exemplen där det talas om "allvarlig" kroppsskada och "hinder" eller "synnerlig" svårighet i yrkes- eller näringsutövning. Under bestämmelsen är att hänföra t. ex. att en rattfyllerist i en trafikolycka vid

den brottsliga körningen erhåller bestående men t. ex. i form av invalidisering. Vidare bör kunna beaktas att en advokat blir utesluten ur advokatsamfundet, att en läkare mister sin legitimation eller att en körkortsindragning medför sådant hinder eller svårighet som sägs i bestämmelsen. Även ett meddelat näringsförbud kan det finnas anledning att ta hänsyn till vid straffmätningen, se härom NJA 1983 s. 163. Hänsynstaganden av den typ som finns i nuvarande 20 kap. 4 § andra stycket och 33 kap. 9 § omfattas också av detta stycke. Normalt torde inte finnas anledning att beakta förverkande eller skadestånd. Det kan dock tänkas fall då mycket kraftiga förverkanden eller i förhållande till brottets svårhet mycket höga skadestånd bör beaktas. Vad gäller förverkande finns vidare störst anledning att beakta sådant i fall då eget kapital förverkas, t. ex. vid valutabrott. Beträffande förverkande torde det dock regelmässigt vara anledning att, på sätt f. n. sker, jämka detta och inte straffet, för att undvika obilliga slutresultat.

Grundtanken bakom de föreslagna bestämmelserna är att domstolen vid straffmätningen skall beakta betydelsefulla negativa konsekvenser som drabbat eller kommer att drabba gärningsmannen till följd av brottet eller domen. Om ett i enlighet med gällande praxis utmätt straff tillsammans med övriga negativa följder skulle stå i ett uppenbart missförhållande till brottets straffvärde bör straffet jämkas.

Vid tillämpningen av bestämmelsen bör man inte beakta de mer regelmässiga följderna i form av negativa sociala reaktioner som drabbar den som begått brott och döms till straff. Sådana följder är bland annat det ogillande från den närmaste omgivningen som brottslingens familjemedlemmar får utstå eller att brottslingens levnadsförhållanden i allmänhet förändras, om han med anledning av brottet döms till ett långt fängelsestraff. Slutligen finns det anledning att betona att en bestämmelse med det föreslagna innehållet måste tillämpas med stor försiktighet så att den inte leder till att enhetligheten i praxis äventyras eller till sociala orättvisor vid straffmätningen. I tveksamma fall får påstående om menliga följder underbyggas med intyg av t. ex. läkare – såsom f. n. i praxis krävs beträffande suicidalrisk – arbetsgivare eller tillståndsmyndighet.

Vi avser att i vårt slutbetänkande återkomma till dokumentationen vid domstol av exempelvis arbetsrättsliga följder av ett brott. Vidare kommer vi i det betänkandet att närmare överväga vilka arbetsrättsliga följder som skall omfattas av första stycket p. 2. Vi kan i detta sammanhang hänvisa till prop. 1985/86:9 och den där föreslagna lydelsen av 33 kap. 9 §.

Utformningen av bestämmelsen får till följd att nuvarande 20 kap. 4 § andra stycket och 33 kap. 9 § samt 6 § trafikbrottslagen och 40 § fjärde stycket första punkten utlänningslagen, vilka stadganden alla omfattas av bestämmelsen, skall upphöra att gälla. Någon förändring av den praxis som bildats för tillämpningen av dessa bestämmelser är ej avsedd.

Andra stycket utom p. 3

Att paragraferna uppdelats i två stycken är endast lagtekniskt motiverat och likaledes är ordningsföljden mellan styckena det. Omständigheterna i andra stycket är således av samma dignitet som de i första.

1. Som första omständighet tas upp att gärningsmannen frivilligt sökt fö-

rebygga eller efter förmåga sökt gottgöra skadliga verkningar av brottet. En bestämmelse som vilar på samma grund som denna är ansvarsfrihetsregeln vid frivilligt tillbakaträdande från försök m. m. i 27 kap. 7 §. Huvudsakligen samma skäl som talar för att straff inte skall ådömas för försök till brott vid frivilligt tillbakaträdande gör också den nu aktuella punkten berättigad. Också om brottet har fullbordats är det rimligt att genom ett mildare straff än vanligt "belöna" den som söker förebygga eller gottgöra skadliga verkningar av brottet. Gärningsmannen kan härvid handla på många sätt. En misshandlare kan förebygga skadliga verkningar genom att hjälpa den misshandlade till sjukhus, den som begått mened kan berätta sanningen och tjuven kan återlämna det stulna. De skadliga verkningarna kan också gottgöras genom att skadorna ersätts. I detta sista fall skall hänsyn tas till gärningsmannens förmåga. Den ekonomiskt dåligt ställde kan således genom att med stora uppoffringar ersätta en del av uppkomna skador anses ha gjort sig förtjänt av lika stor nedsättning av straffet som den mycket välbärgade som ersatt hela skadan, eller kanske t. o. m. av större nedsättning. Gärningsmannens handlande bör komma av eget initiativ. Ju senare gärningsmannen söker förebygga eller gottgöra, desto mindre utrymme finns för att tillämpa denna punkt. Avsikten är således inte att gynna t. ex. den förmögne som strax före domen ersätter skadan för att försöka få ett mildare straff. För att betämmelsen skall tillämpas bör i allmänhet krävas att gärningsmannen skall ha handlat på angivet sätt innan han vet om att han avslöjats. Hans agerande skall kunna sägas visa på en i handling visad ånger. – Anmärkas kan att de särskilda reglerna om frivilligt avvärjande av fara m. m. i nuvarande 13 kap. 11 §, 14 kap. 11 § och 15 kap. 14 § kvarstår i princip oförändrade (se i förslaget 15 kap. 13 §, 17 kap. 11 § och 18 kap. 15 §).

2. Som andra punkt tas upp att gärningsmannen frivilligt angett sig. Det är således just själva angivelsen som är det väsentliga och inte att man underlättar polisens arbete sedan man väl blivit upptäckt eller erkänner sedan man väl är misstänkt. En frivillig angivelse föreligger även i det fall då någon efter att ha gripits för t. ex. ett bostadsinbrott självmant berättar om andra inbrott han begått, men vilka polisen ej misstänkt honom för. Vid sådana fall av frivillig angivelse som nu nämnts framstår det som skäligt att möjlighet finns att beakta angivelsen vid straffmätningen.

Bestämmelsen gäller endast angivelse av egna brott. Avsikten är inte att införa ett system med s. k. kronvittnen enligt mönster från en del andra länder. En gärningsman som avslöjar sina medbrottslingar eller över huvud andra brottslingar går enligt ett sådant system fri från straff eller får mildare straff. En sådan ordning skulle väl i viss mån kunna underlätta polisens arbete med att avslöja och utreda t. ex. organiserad narkotikabrottslighet. Den är dock behäftad med nackdelar. En är att därigenom ett beteende som eljest ses som mindre tilltalande, att skvallra på andra, direkt skulle uppmuntras. Detta är dock inte så tungt vägande. Allvarligare är att man inte kan bortse från risken att de dominerande brottslingarna, genom lögner om andra svagare individer som de inte har så mycket att frukta från eller genom dimridåer om svårutredda händelser, försöker att skaffa sig fördelar. En bestämmelse som tog sikte på någon form av kronvittnen skulle naturligtvis också, för att ge någon positiv effekt, få användas av polisen så, att den förespeglade vissa fördelar för den som tjallade. Med den uppbyggnad straff-

processen har i vårt land kan detta medföra komplikationer. Det är ju inte polisen, eller åklagaren, utan domstolen som skall avgöra i vad mån och i vilken utsträckning en straffnedsättningsgrund skall tillämpas. Det är tänkbart att polisen och åklagarna skulle kunna frestas att förespegla större fördelar än domstolen kan förväntas ge eller att de på annat sätt, för att nå ett så gott resultat som möjligt i sitt arbete, gör en annan bedömning av möjligheterna till fördelar för tjallaren än domstolen slutligen gör. Den föreslagna bestämmelsen som endast gäller den egna brottsligheten, och som är snävt utformad, får anses bättre lämpad för det svenska straffsystemet än någon form av kronvittnessystem.

4. I 5 § 3 p. nämns som en omständighet som påverkar straffvärdet i sänkande riktning bl. a. att gärningsmannens handlande stått i samband med hans bristande insikt eller omdöme. Den bestämmelsen kan naturligen bli att tillämpa på äldre som fått sina sinnes- och själsegenskaper nedsatta. I förevarande punkt ges en bestämmelse som direkt tar sikte på hög ålder och dessutom på hälsotillståndet. Hänsyn till dessa omständigheter kan medföra att ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle drabba gärningsmannen orimligt hårt och att straffet därför bör sättas ner. Det är vanskligt att anknyta bestämmelsen till någon bestämd åldersgräns. Allmänt kan väl sägas att då gärningsmannen uppnått allmän pensionsålder, 65 år, bör anledning finnas att mer generellt överväga om bestämmelsen skall tillämpas. Detta främst då fråga uppkommer om att döma ut längre fängelsestraff, d. v. s. straff på mer än endast några månader. Ett längre fängelsestraff torde i allmänhet drabba den som kommit upp mot sjuttioårsåldern hårdare än det drabbar yngre personer. Hänsyn till hälsotillståndet bör kunna tas bl. a. vid allvarligare fysiska handikapp såsom förlamning eller starkt nedsatt syn och då gärningsmannen lider av allvarlig sjukdom, framför allt då den bedöms vara livshotande. Även det psykiska hälsotillståndet kan beaktas, i den mån det inte är av den arten att det faller under annan särreglering.

5. Uppräkningen i 7 § andra stycket är inte exemplifierande som i 3 och 5 §§. I stället är punkten 5 allmänt hållen. Genom denna ges möjlighet att beakta även andra omständigheter som påkallar att gärningsmannen får ett mildare straff än brottets straffvärde motiverar. Omständigheter som här skall beaktas skall således "påkalla" mildare straff. Detta innebär att de skall vara likvärdiga med och lika tungt vägande som de omständigheter som nämns i punkterna 1–4. Under punkt 5 faller situationer som är mindre vanliga och därför ej närmare specificerats. Som exempel kan nämnas att brott begåtts i samband med självmordsförsök och att straff på ett helt oproportionerligt och orimligt sätt skulle drabba annan än gärningsmannen.

Här kan pekas på att de i paragrafen avsedda omständigheterna även har direkt betydelse för påföljdsvalet, se 34 kap. 7 § första punkten.

I detta sammanhang finns avslutningsvis skäl att något beröra förhållandet mellan billighetshänsyn som domstolarna har att beakta och nådeinstitutet. Enligt 11 kap. 13 § regeringsformen får regeringen, såvitt nu är av intresse, genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd. Beträffande nådeinstitutets tillämpning i sådana fall har vi inhämtat följande. Ansvarsfrågan får ej prövas genom nåd. I övrigt sker en helhetsbedömning. De omständigheter som oftast föranleder nåd kan indelas i två grupper. Den första är omständigheter som inträffar efter domen medan den andra består av omständigheter

som domstolen ansett sig inte kunna eller böra beakta. Det är den andra gruppen som nu är av intresse. De vanligaste omständigheterna som i denna grupp kan leda till nåd är:

1. medicinska skäl; straffintolerans, psykiska och kroppsliga sjukdomar
2. hög ålder
3. en påtagligt förbättrad situation; vanligast att beträffande narkomaner och alkoholister missbruket upphört
4. tredjemansskäl; att barn eller nära anhörig skulle drabbas orimligt hårt av straffet.

Genom 7 § och påföljdsvalsregeln i 34 kap. 7 § har av dessa fall 1–3 täckts in, se även specialmotiveringen till 34 kap. 7 §. Kvar står tredjemansskälen. Ovan under punkten 5 har sagts att hänsyn vid straffmätningen kan tas till att straff på ett helt oproportionerligt och orimligt sätt skulle drabba annan än gärningsmannen. Vad som där åsyftas är helt uppenbara fall. Det bör dock inte komma i fråga att inom domstolsförfarandet särskilt låta föranstalta om de ganska omfattande sociala och andra undersökningar, om t. ex. möjlighet att placera barn på annat håll under en vårdnadshavares anstaltsvistelse, som görs när nådefrågan prövas. Av denna anledning torde tredjemansskäl även framgent i många fall få avgöras nådevägen. Förutom i fall med sådana skäl skulle med vårt förslag nådeinstitutet i allt väsentligt komma till användning endast i situationer då nådeskäl tillkommit efter domen. Detta innebär att nådeskäl som föreligger vid domstillfället i stor utsträckning skall beaktas av domstolen.

8 §

Enligt bestämmelsen kan omständigheter som avses i 7 § leda till att lindrigare straff än som är stadgat för brottet ådöms. Härför krävs dock att det är påkallat av särskilda skäl. Ett, eller flera, billighetshänsyn skall således föreligga med särskild styrka. Den närmaste motsvarigheten till den föreslagna bestämmelsen är nuvarande 33 kap. 4 § andra stycket, som dock inte omfattar enbart vad vi kallar billighetshänsyn. I den bestämmelsen nämns som förutsättning för tillämpningen att hinder ej får möta av hänsyn till allmän laglydnad och att tillika synnerliga skäl föreligger. I förslaget har således tillämpningsområdet gjorts vidare. Av ordalydelsen framgår dock att fortfarande ganska stor restriktivitet skall iakttas med att gå under vad som är stadgat för brottet. Några närmare anvisningar för användningsområdet varken kan eller bör ges. Det får bli en uppgift för rättspraxis att bestämma i vilken utsträckning stadgandet skall tillämpas.

9 §

I paragrafen regleras påföljdseftergiften. Denna har tidigare behandlats i avsnitt 15.3 vartill här hänvisas. Påföljdseftergiften har i förslaget helt knutits till omständigheterna i 7 §, alltså billighetshänsynen. Endast på grund av

billighetsskäl kan påföljd helt efterges. Förmildrande omständigheter hänförliga till straffvärdet, 4 och 5 §§, kan inte leda till påföljdseftergift utan endast till underskridande av vad som är stadgat för brottet. Omständigheterna i 4 § är primärt ansvarsfrihetsgrunder. Förhållandet mellan omständigheter enligt 5 § och ansvarsfrihet får vi anledning att behandla i slutbetänkandet. Förutsättningarna för att meddela påföljdseftergift har mildrats i förhållande till nuvarande bestämmelse i 33 kap. 4 § tredje stycket. Att påföljdseftergift kan komma i fråga främst vid mindre allvarlig brottslighet och att således brottets svårhet sätter gränser för användandet av påföljdseftergift, är givet.

10 §

Bestämmelsen i första stycket som f. n. finns i 33 kap. 4 § första stycket första meningen är i sak oförändrad. I den nuvarande bestämmelsen sägs att har någon begått brott innan han fyllt 21 år får efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än som är stadgat för brottet. I förslaget sägs att om någon begått brott innan han fyllt 21 år skall hans ungdom beaktas vid straffmätningen och att härvid lindrigare straff än för brottet är stadgat får ådömas. Bestämmelsen tar således sikte på låg ålder som en allmän grund som skall beaktas i sänkande riktning vid straffmätningen och detta även vid mätning inom den normala straffskalan. För paragrafens tillämpning krävs inte att gärningsmannens låga ålder på något sätt påverkat hans handlande, jämför 5 § tredje punkten där ett sådant samband måste finnas. Avsikten är att ålder under 21 år vid brottets begående rent allmänt skall leda till lägre fängelsestraff än som normalt döms ut för en gärning . För att uppnå detta mål har betämmelsen avfattats kategoriskt och det har ansetts nödvändigt att ange en fast åldersgräns. Klart är dock att även för den som är något över 21 år bör åldern kunna påverka straffmätningen, dock utan möjlighet att underskrida straffskalan för brottet.

I andra stycket återfinns oförändrat det nuvarande förbudet i 26 kap. 4 § tredje stycket mot att ådöma fängelse på livstid för brott som någon begått innan han fyllt 21 år.

11 §

För fullständighetens skull ges här en hänvisning till bestämmelsen i 2 kap. 8 §. Bestämmelsen har ansetts så udda att det inte finns skäl att bryta ut den ur 2 kap. och föra in den i detta kapitel. Än mer är så fallet med straffmätningsregeln i 25 kap. 8 §, vilken föreslås stå kvar i kapitlet om landsförräderi m. m.

34 kap. Om val av påföljd

Bestämmelserna om påföljdsval, som behandlats i avsnitt 6.3.3.2 och 15, har samlats i detta kapitel. Hit har således förts, med större eller mindre ändringar, nuvarande 1 kap. 4 § första stycket, 5 och 6 §§, 26 kap. 4 § första och andra stycket, 27 kap. 1 och 2 §§, 28 kap. 1–3 §§ samt 33 kap. 2 §. Den

nuvarande allmänna påföljdsvalsregeln i 1 kap. 7 § föreslås upphöra att gälla. Den ersätts närmast av 5–7 §§ i förslaget.

Kapitlet har disponerats på följande sätt. I 1 § finns den grundläggande betämmelsen om påföljdernas användning. I 2 § finns en kompletterande bestämmelse till nuvarande 1 kap. 4 § andra stycket om påföljdernas inbördes stränghet. I 3 och 4 §§ finns bestämmelser om påföljdskonkurrens och brottskonkurrens. 5–7 §§ reglerar valet mellan fängelse å ena sidan och villkorlig dom och skyddstillsyn å andra sidan. I 8 § finns särskilda regler för ådömande av fängelse när det gäller ungdomar. I 9 § finns den särskilda regeln om påföljdsval för psykiskt avvikande. I 10 § finns de närmare förutsättningarna för att ådöma skyddstillsyn och i 11 och 12 §§ bestämmelserna om böter och fängelse i kombination med skyddstillsyn. I 13 och 14 §§ slutligen finns reglerna om ådömande av villkorlig dom och om böter i kombination med villkorlig dom.

1 §

Bestämmelsen, som motsvarar nuvarande 1 kap. 4 § första stycket, är i förhållande till nuvarande praxis oförändrad. Av andra stycket framgår att villkorlig dom och skyddstillsyn får användas "i stället för" fängelse. Härmed avses att ge uttryck för att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn endast skall användas i fall då brottet med tillämpning av bestämmelserna i 33 kap. vid straffmätningen ligger på fängelsenivå, och alltså inte endast förskyller böter. Detta till skillnad från den nuvarande regleringen enligt vilken dessa påföljder får användas om fängelse kan följa på brottet, dvs. om straffskalan för brottet upptar fängelse. I praxis torde dock i dag villkorlig dom eller skyddstillsyn inte ådömas i det fall brottet bedöms förskylla endast böter.

De nuvarande påföljderna överlämnande till särskild vård faller utanför bestämmelserna i detta kapitel. Angående den föreslagna nya regleringen av dessa påföljder se 1 kap. 4 § och avsnitt 9.

2 §

I 1 kap. 5 § i förslaget återfinns regeln i nuvarande 1 kap. 4 § andra stycket att fängelse är att anse som ett svårare straff än böter. Denna bestämmelse har ansetts böra ligga kvar i 1 kap. eftersom den har betydelse för att man skall förstå de regler som finns redan i brottskapitlen om att man i vissa fall kan ådöma lindrigare straff än som är stadgat för brottet. I den nu aktuella paragrafen sägs att vid val av påföljd är fängelse att anse som svårare än villkorlig dom och skyddstillsyn. De sistnämnda två påföljderna är jämställda i svårhetshänseende. Detta är alltså en ändring i förhållande till nuvarande reglering enligt vilken i princip fängelse, skyddstillsyn och villkorlig dom är jämställda påföljder. Skälen för ändringen har redovisats i avsnitt 15.4. Bestämmelsen kan läsas ihop med 5 § och ger uttryck för att fängelse skall tillgripas i sista hand. I huvudregeln i 6 § har det uttryckts så att fängelse bör ådömas om gärningen har betydande straffvärde. Är straffvärdet lägre skall således primärt någon av de lindrigare påföljderna ådömas. Ändringen får också processuella konsekvenser vilka behandlas i avsnitt 17.2.

3 och 4 §§

Bestämmelserna, som motsvarar nuvarande 1 kap. 5 och 6 §§, är i sak oförändrade.

5 §

Bestämmelsen innebär en markering av att fängelse såsom varande den svåraste, den för den enskilde mest ingripande, påföljden skall tillgripas i sista hand. Domstolen skall således innan fängelse ådöms alltid noga pröva om inte villkorlig dom eller skyddstillsyn är en tillräcklig påföljd. Av 6 § framgår sedan i vilka fall fängelse bör ådömas. En bestämmelse om att böter skall ådömas om svårare straff inte är påkallat med hänsyn till brottets straffvärde har ansetts överflödig. Att så är förhållandet framgår redan av straffmätningsreglerna i 33 kap.

6 §

I paragrafen finns regleringen av i vilka fall fängelse bör ådömas. Utformningen av paragrafen anknyter till nuvarande praxis. Enligt denna kan tre fall urskiljas i vilka man dömer till fängelse. Det första fallet är då brottet till sin natur är sådant att frihetsberövande från rättspolitisk synpunkt framstår som den enda möjliga påföljden, alltså mycket grova brott. Exempel på brott av denna typ är mord, grovt rån och grovt narkotikabrott. För det andra används fängelse då det för samhället framstår som nödvändigt att på ett kraftfullt sätt ta avstånd från viss brottstyp. I dag anses rattfylleri vara en sådan brottstyp. För det tredje kan fängelse i vissa fall framstå som den enda tänkbara påföljden med hänsyn till gärningsmannens tidigare brottslighet. Det gäller här i praktiken främst förmögenhetsbrott. Dessa tre fall har också upptagits i paragrafen. Vi kommenterar i det följande punkterna var för sig.

1) Om gärningen har betydande straffvärde. Här regleras den praxis som finns f.n. och som innebär att vid särskilt allvarlig brottslighet annan påföljd än fängelse är utesluten. Att i siffror ange var gränsen enligt nuvarande praxis går är svårt. Skulle – och vi utgår då från vårt förslag till straffskalor – den aktuella brottslighetens konkreta straffvärde enligt 33 kap. 1–5 §§ ligga på nio månader eller däröver får enligt vår mening presumtionen anses vara för fängelse. Nio månader är enligt vårt förslag minimistraffet för grov misshandel.

2) Om med hänsyn till brottets art särskilda skäl för fängelse föreligger. Här anknyts till gällande praxis i andra fallet ovan enligt vilken vissa brott anses förskylla fängelse och detta trots att de inte har ett straffvärde som är betydande eller kanske ej ens alltid särskilt högt. Exempel på sådana brottstyper är i dag rattfylleri och skattebrott. Men även vissa former av en brottstyp anses vara av detta slag, t.ex. oprovocerad gatumisshandel av i och för sig inte särskilt allvarlig karaktär. Vid brott som nu sagts är således presumtionen för fängelse och det skall föreligga särskilda omständigheter för att icke frihetsberövande påföljd skall väljas. Exempel på sådana finns i 7 §. Om man vid ny lagstiftning önskar att ett brott skall vara av den art som nu sagts bör detta komma till uttryck i lagförarbetena. Detsamma gäller själv-

fallet om lagstiftaren anses att en viss brottstyp ej längre skall erhålla denna särbehandling.

3) Om med hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet särskilda skäl för fängelse föreligger. Vid straffmätningen har strävats efter att minska betydelsen av den tilltalades tidigare brottslighet, se specialmotiveringen till 33 kap. 6 §. Någon förändring av nuvarande praxis enligt vilken med hänsyn till gärningsmannens tidigare brottslighet kriminalvård i frihet så småningom utesluts är däremot inte avsedd. Vid påföljdsvalet skall således återfallet alltfort ha betydelse. Något annat betraktelsesätt är inte rimligt. Så småningom framstår fängelse som den enda tänkbara påföljden med hänsyn till gärningsmannens tidigare brottslighet. Av betydelse för bedömningen i detta fall är förhållandet mellan den tidigare och den nya brottsligheten. Brottsligheten skall i princip vara likartad för att återfallet skall påverka påföljdsvalet. Angående vår åsikt om när brottslighet är likartad se specialmotiveringen till 36 kap. 4 §. Vidare är tidsfaktorn av betydelse. Ju längre tid som förflutit mellan brotten, desto mindre skäl föreligger att beakta den tidigare brottsligheten vid påföljdsvalet.

De tre olika fallen kan ofta förekomma i olika kombinationer. T.ex. kan den som dömts för brott med betydande straffvärde återfalla i brottslighet av samma slag. Är så förhållandet ökar naturligen presumtionen för fängelse.

7 §

I bestämmelsen regleras de fall där domstolen, trots att förutsättningar för att ådöma fängelse enligt 6 § i och för sig föreligger, ändock skall döma till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Gärningens mycket höga straffvärde kan naturligen utgöra ett absolut hinder mot annan påföljd än fängelse. Detta framgår av inledningen till paragrafen. Gränsen här ligger självklart högre än den i föregående paragrafen nämnda niomånadersgränsen. Om dock fängelse enligt 6 § har företräde, t.ex. med hänsyn till brottets art, så anges i paragrafen omständigheter, särskilda skäl, som talar för att påföljden trots det skall bestämmas till villkorlig dom eller skyddstillsyn.

För det första sker en hänvisning till billighetshänsynen i 33 kap. 7 §. Dessa ligger ju utanför straffvärdet som är det grundläggande i 6 §. Förekomsten av billighetshänsyn kan alltså medföra att man, på samma sätt som f.n., kan välja icke frihetsberövande påföljd för t.ex. en gärning med betydande straffvärde eller för ett rattfylleri.

För det andra nämns en förbättrad personlig eller social situation. Förbättringen skall dock vara påtaglig och den skall ha skett genom den tilltalades egen medverkan och avse förhållande som kan antas ha haft samband med hans brottslighet. Exempel kan vara den alkoholiserade tjuven som frivilligt underkastat sig nykterhetsvårdande åtgärder med resultat i positiv riktning. Även tvångsvård enligt LVM, i vilken den tilltalade positivt medverkat, kan beaktas. Avsikten är att i denna punkt inrymma de nu inte sällan förekommande fallen där den bedömningen görs, att en framgångsrikt påbörjad rehabilitering skulle omintetgöras eller allvarligt försvåras genom avtjänandet av ett fängelsestraff.

Som tredje omständighet tas upp att en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks. Skillnad skall således göras mel-

lan olika brottsarter. Att fem år förflutit från en stöld kan således tala för icke frihetsberövande påföljd medan det däremot normalt inte gör det vid ett skattebrott, där ju mer regelmässigt långa tider förflyter på grund av överklaganden i själva skattefrågan m.m. Den långa tiden skall i princip ha förflutit innan den tilltalade fått del av misstanke om brottet. Att han sedan han delgivits åtalet t. ex. flyr utomlands eller på annat sätt håller sig undan bör föranleda att denna punkt inte tillämpas.

Uppräkningen är ej uttömmande. Utöver de angivna punkterna finns andra skäl som kan tala för icke frihetsberövande påföljd. Vad som upptagits är de vanligast förekommande omständigheterna av detta slag. Som exempel på omständighet som ej uppräknas kan nämnas suicidalrisk, även om sådan ibland kan falla under psykisk ohälsa enligt 33 kap. 7 § 4 p. Kan sådan beläggas genom tillförlitlig utredning talar den för annan påföljd än fängelse.

Såsom f.n. kan enligt förslaget skyddstillsyn kombineras med fängelse. Om så sker kan naturligen den kombinationen i betydligt större utsträckning ersätta fängelse än vad villkorlig dom kan. Även fortsättningsvis kommer således den skevheten att vidlåda systemet, att vid allvarligare brottslighet den med dålig prognos kan erhålla skyddstillsyn, medan den med bättre prognos får fängelse. Beaktas skall dock i detta sammanhang att villkorlig frigivning ej kan äga rum från fängelse som ådömts jämte skyddstillsyn.

8 §

Unga lagöverträdare har behandlats i avsnitt 15.5. Paragrafen motsvarar nuvarande 26 kap. 4 § första och andra stycket. Bestämmelserna har ändrats så att utgångspunkten inte är åldern vid domen utan åldern vid brottet. Regleringen blir således i detta hänseende densamma som vid strafflindringsregeln på grund av ungdom; jämför 33 kap. 10 §. Att man f.n. utgår från åldern vid domen har en individualpreventiv grund. De straffrättsliga åtgärderna skall anpassas med hänsyn till gärningsmannens ålder vid ingripandet. Skulle han ha begått ett brott före fyllda 21 år, men lagföras först därefter, finns enligt nuvarande synsätt inte anledning att särbehandla honom. Detta eftersom han uppnått en sådan ålder att han inte kan förväntas att skadas på samma sätt av ett fängelsestraff som en yngre person. Vi anser att, på samma sätt som ungdom talar för att straff skall sättas lägre än normalt, ungdom vid brottstillfället också talar för att fängelse skall undvikas. Och detta således även om den tilltalade vid domstillfället uppnått 21 års ålder. Skälen härför är att man inte kan ställa samma krav på den unge i fråga om mognad och livserfarenhet som på den äldre. Den unge har således lättare för att råka in i situationer vilka han inte bemästrar eller att falla för lockelser eller frestelser. Han bör därför även om han vid domstillfället uppnått 21 års ålder kunna komma i åtnjutande inte endast av straffnedsättning utan även av ett lindrigare påföljdsval. Naturligt är att ju närmare 21-årsgränsen man kommer desto svagare blir skälen som med hänsyn till gärningsmannens ungdom talar för icke frihetsberövande påföljd.

De i bestämmelsen valda uttrycken, "annan påföljd måste anses utesluten" för den lägre åldersgruppen och "synnerliga skäl" för den högre åldersgruppen, är avsedda att vara mer restriktiva än de nuvarande begräns-

ningarna. I praktiken torde dock skillnaden inte vara så stor. Åtminstone för den lägre åldersgruppen är man ju redan i dag utomordentligt restriktiv med att använda fängelse. Vad som för båda åldersgrupperna främst kan medföra att fängelse måste ådömas är att den begångna gärningen har ett mycket högt straffvärde.

För den högre åldersgruppen kan det också förekomma att tidigare lagföringar utesluter annan påföljd än fängelse. Vidare kan för denna grupp ej sällan brottets art så starkt tala för fängelse att sådan påföljd får väljas. Om fängelse ådöms bör regelmässigt en minskning av straffet ske med stöd av 33 kap. 10 §. För åldersgruppen under 18 år kan man svårligen tänka sig situationer där tidigare lagföringar eller brottets art leder till bedömningen att fängelse måste ådömas.

9 §

Bestämmelsen, som motsvarar nuvarande 33 kap. 2 §, är i sak oförändrad. Vi har inte ansett det ligga inom vårt mandat att närmare gå in på regleringen av påföljder för psykiskt avvikande. Endast den ändringen har vidtagits att bestämmelsen i nuvarande andra stycket, som inte är särskilt vägledande och som ger uttryck för en omöjlig avvägning, har uteslutits.

10 §

I 6 § finns regler för när fängelse bör ådömas och i 7 § regleras de fall när domstolen, trots att förutsättningar för att ådöma fängelse enligt 6 § i och för sig föreligger, ändock får ådöma villkorlig dom eller skyddstillsyn. I förevarande paragraf regleras valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. Det sker på så sätt att vissa förutsättningar uppställs för de fall när skyddstillsyn får ådömas. Förligger inte förutsättningar för att ådöma skyddstillsyn skall villkorlig dom meddelas. Villkorlig dom blir på så sätt en restpåföljd för vilken inga särskilda förutsättningar uppställs; se 13 §.

Förutsättningarna för att ådöma skyddstillsyn har något skärpts i förhållande till f.n. på så sätt att det sägs, att det skall finnas "särskild" anledning att anta att påföljden kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Markeringen har främst skett för att inte, med den valda konstruktionen där påföljderna direkt ställs mot varandra i en bestämmelse, de som i dag får villkorlig dom fortsättningsvis i stället skulle ådömas skyddstillsyn. Bestämmelsen i denna paragraf och utformningen av villkorlig dom som restpåföljd utan särskilt angivna förutsättningar bäddar dock för en viss ökad användning av villkorlig dom. Normalt sett bör den som första gången skall dömas till annan påföljd än böter eller fängelse ådömas villkorlig dom. Skyddstillsyn bör således användas främst vid upprepad brottslighet och då i fall när den tilltalades personliga förhållanden är sådana att skyddstillsynen, genom övervakningen och föreskrifter m.m., kan förväntas bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet. Härvid skall naturligen såväl stöd- som kontrollfunktionerna vid skyddstillsynen beaktas. Ett utpräglat asocialt leverne, alkohol- eller narkotikaproblem talar för skyddstillsyn. För att skyddstillsyn skall ådömas skall det finnas ett klart samband mellan lagöverträdarens behov av övervakning och risken för ny brottslighet. Med hänsyn

till verkställighetsinnehållet vid skyddstillsyn, vilket inte omfattas av vårt arbete, har en individuell prognostisk bedömning fått behållas i denna paragraf. Grundförutsättningen för att döma till skyddstillsyn, och villkorlig dom, nämligen att man straffvärdemässigt är uppe över bötesnivån, framgår av 1 § andra stycket.

Nuvarande bestämmelsen i 28 kap. 1 § första stycket sista meningen att skyddstillsyn inte får ådömas om mera ingripande påföljd är påkallad har utgått. Med hänsyn till den särskilda regleringen av i vilka fall fängelse bör ådömas är den obehövlig. Andra och tredje styckena i nuvarande 28 kap. 1 § föreslås också utgå. Andra stycket eftersom detta efter socialtjänstlagens (1980:620) ikraftträdande knappast ger någon riktig bild av hur avvägningen mellan skyddstillsyn och vård inom socialtjänsten sker. Avsikten är dock inte att förändra nuvarande ordning enligt vilken vård inom socialtjänsten har företräde då lagöverträdaren är under 18 år. Med hänsyn till att 1 kap. 7 § föreslås upphöra att gälla har viss reglering av användningsområdet för överlämnande till vård inom socialtjänsten måst ske. Se härom specialmotiveringen till 32 kap. 2 §. Av 6 § framgår att om gärningen har betydande straffvärde är presumtionen vid påföljdsvalet för fängelse. Med hänsyn härtill är nuvarande tredje stycket i 28 kap. 1 § inte längre behövligt.

11 §

Möjligheten att kombinera skyddstillsyn med böter kvarstår (se nuvarande 28 kap. 2 §). Hänvisningen till den tilltalades tillrättaförande och till den allmänna laglydnaden har dock ersatts med brottslighetens straffvärde eller art och den tilltalades tidigare brottslighet, alltså samma omständigheter som i 6 §. Bestämmelsen har på så sätt blivit mer konkret och i överensstämmelse med grundsynen i förslaget. I praktiken torde detta inte innebära någon större förändring. De nämnda omständigheterna är de som redan i dag beaktas när frågan om kombination av skyddstillsyn och böter avgörs. Ändringarna i övrigt är avhängiga den nya konstruktionen av bötesstraffet; se härom 28 kap. och avsnitt 8.6. Detta innebära bl. a. att om skyddstillsynen anses böra kombineras med ett lägre dagboksantal än 25 så skall penningböter utdömas.

12 §

Även möjligheten att kombinera skyddstillsyn med fängelse kvarstår (se nuvarande 28 kap. 3 §). Hänvisningen till allmän laglydnad i den nuvarande lagtexten har utbytts mot en hänvisning till brottslighetens straffvärde och den tilltalades tidigare brottslighet. Brottslighetens art (se ovan under 6 §) är ej skäl för att tillgripa denna kombination. Om fängelse ådöms med hänsyn till brottets art utdöms regelmässigt korta fängelsestraff. Fängelse skall då användas ensamt och ej kombineras med skyddstillsyn. Skälet för ändringen är här detsamma som för motsvarande ändring i 11 § nämligen att klarare ange i vilka fall kombinationen skyddstillsyn och fängelse skall användas. Avsikten är i övrigt att få till stånd en något mer restriktiv använding av kombinationen än f.n. För att ådöma mer än två månaders fängelse har därför ett särskilt rekvisit satts upp; "om det med hänsyn till gärningens

straffvärde är särskilt påkallat". Det räcker således i detta fall inte med att åberopa den tilltalades tidigare brottslighet. I detta sammanhang bör beaktas att tre månaders fängelse enligt denna bestämmelse motsvarar ca fem månaders "vanligt" fängelse med tvåtredjedelsfrigivning (se 29 kap. 4 §). I paragrafens första stycke sägs slutligen direkt att man inte får kombinera skyddstillsynen med både böter och fängelse.

Angående den föreslagna nya minimitiden, en månad, hänvisas till avsnitt 12.4

Andra stycket har ändrats endast på det sättet att förhållandena "oundgängligen" skall påkalla omedelbar verkställighet. Härigenom ger lagtexten bättre uttryck för den stora restriktivitet som enligt lagförarbetena skall gälla vid tillämpningen av bestämmelsen (prop. 1982/83:85 s. 100 och 132).

13 §

För att villkorlig dom skall få meddelas uppställs inga särskilda förutsättningar. Se ovan under 10 §. Om domstolen således kommit fram till att fängelse inte skall ådömas och att förutsättningar inte föreligger att ådöma skyddstillsyn så skall villkorlig dom väljas.

Den nuvarande bestämmelsen i 27 kap. 1 § andra stycket har utgått av samma skäl som bestämmelsen i nuvarande 28 kap. 1 § tredje stycket. Se härom ovan under 10 §. Enligt 6 § får fängelse ådömas bl. a. om med hänsyn till brottets art särskilda skäl för fängelse föreligger. Vissa brott av krigsman anses i dag vara av denna art nämligen lydnadsbrott, för vilket brott dock en särskild praxis utbildats för påföljdsvalet, och rymning.

14 §

En nyhet är här att, i motsats till nuvarande 27 kap. 2 §, villkorlig dom i princip alltid skall kombineras med böter. Redan i dag förenas upp emot 70 procent av de villkorliga domarna med dagsböter. Böter är enligt förslaget en lindrigare påföljd än villkorlig dom. Villkorlig dom och skyddstillsyn är däremot i princip jämställda i svårhetshänseende. Den villkorliga domen har bl. a. på grund härav gjorts mer ingripande genom att den i princip alltid skall förenas med böter. Villkorlig dom kommer på så sätt upp i en högre nivå än ett rent bötesstraff och även i paritet med skyddstillsynen, där ju övervakningen och möjligheten till föreskrifter m. m. innebär ett inte ringa ingrepp för den dömde. Frågan har behandlats i avsnitt 15.4. Enligt andra stycket finns möjlighet att i vissa situationer underlåta att ådöma ett bötesstraff. Betydelse kan härvid t. ex. ett samtidigt utdömt skadestånd ha.

Storleken av bötesstraffet får bestämmas enligt samma praxis som f. n. Således i princip ju svårare brott desto högre bötesstraff. Viss vägledning kan dock hämtas från straffmätningsreglerna i 33 kap. Hänsyn måste dock alltid tas till att böter i detta fall endast är ett tillägg till den villkorliga domen.

Bötesstraffets maximum m. m. har utformats efter den ändrade regleringen i böteskapitlet; se härom 28 kap. och avsnitt 8.6.

36 kap. Vissa bestämmelser om sammanträffande av brott och förändring av påföljd

Kapitlet motsvarar nuvarande 34 kap. Vad som ändrats i sak är främst bestämmelserna om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Den nya regleringen härom finns i 4–6 §§. Ändringarna har berörts i avsnitt 15.2.4 i samband med frågan om vilken betydelse tidigare brottslighet skall ha för påföljdsbestämningen för nya brott. Vid bestämmande av fängelsestraffens längd skall enligt förslaget tidigare brottslighet inte ha någon betydelse. I gengäld har de tidsmässiga förutsättningarna för förverkande av villkorligt medgiven frihet vidgats. Förverkandet har f. n. funktionen att utgöra en sanktion av det villkor om brottsfrihet som gäller för villkorligt frigivna. Enligt förslaget omvandlas förverkandet till en mer direkt reglering av den betydelse tidigare brottslighet skall tillmätas. Förutom att de tidsmässiga förutsättningarna för förverkande vidgas, preciseras i lagtexten när förverkande får ske och hur stor del av den villkorligt medgivna friheten som bör förverkas. Möjligheten till delförverkande kvarstår således.

1–3 §§

Endast språkliga ändringar och konsekvensändringar beträffande hänvisningar har vidtagits. I anslutning till 1 § första stycket kan anmärkas att reglerna om när fängelse är till fullo verkställt har ändrats; se härom 29 kap. 21 § och 6 § nedan.

4 §

Enligt nuvarande 4 § första stycket får förverkande ske endast om det nya brottet har begåtts under prövotiden. En sådan inskränkning är logisk om man ser syftet med förverkandet huvudsakligen som en sanktion av det villkor om brottsfrihet som gäller för de villkorligt frigivna. När enligt vårt förslag förverkandets funktion ändras till att reglera möjligheten till straffskärpning i återfallssituationer blir den nuvarande tidsmässiga möjligheten till förverkande för snäv. Om betydelsen av tidigare brottslighet primärt skall regleras genom förverkande är den givna utgångspunkten att förverkande får ske om det nya brottet begåtts efter den tidigare domen, således efter den dom på fängelse från vilken villkorlig frigivning har ägt rum. Förverkande bör således kunna ske även om brottet har begåtts under straffverkställigheten eller redan före denna. 4 § första stycket har ändrats i enlighet med det nu sagda. Hur länge förverkande sedan skall kunna ske regleras i 6 §.

Möjligheten till delförverkande kvarstår. I tidigare lagstiftningsarbete har uttalats att delförverkande inte bör avse mindre tid än allmänna fängelseminimum (se prop. 1978/79:212 s. 80 och prop. 1980/81:44 s. 16). Vi anser att detta fortfarande bör vara huvudregeln. Eftersom vi föreslår att minimitiden för fängelse höjs till en månad (se avsnitt 12.4) bör förverkande således i allmänhet inte – om man bortser från fall då återstående strafftid understiger en månad – avse kortare tid.

I andra stycket av föreslagna paragrafen finns vissa inskränkningar av

möjligheten till förverkande. Förverkande får beslutas endast om den tidigare och den nya brottsligheten är likartad eller om brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig. Har någon tidigare dömts för förmögenhetsbrott och begår han därefter trafikbrott skall förverkande således inte ske. Samma blir förhållandet om någon dömts för misshandelsbrott och därefter begår förmögenhetsbrott. Uttrycket likartad får dock inte tolkas alltför snävt. Stöld, rån, bedrägeri och förskingring är likartad brottslighet. Vidare får brottslighet som direkt riktat sig mot eller medfört fara för annans liv eller hälsa anses vara likartad, således mord, misshandel, rån och våldtäkt. Mer tveksamt är om i detta sammanhang t. ex. narkotikabrott skall anses likartade med dessa brott. Enligt vår uppfattning bör så inte vara fallet. Med uttrycket särskilt allvarlig avses följande. Såväl den tidigare som den nya brottsligheten skall vara av viss svårhetsgrad för att förverkande skall få beslutas i fall då brotten inte är likartade. Så är exempelvis fallet om någon har dömts för grov misshandel och därefter begår grovt narkotikabrott eller om den som gjort sig skyldig till omfattande grova bedrägerier därefter befinns skyldig till mordbrand.

5 §

Bestämmelsen är ny men anknyter nära till uttalandena i förarbetena till nu gällande lagstiftning (se prop. 1978/79:212 s. 80). Vid bedömande av om förverkande bör beslutas och hur stor del av den villkorligt medgivna friheten som i sådant fall bör förklaras förverkad skall främst två omständigheter beaktas. För det första den tid som förflutit mellan brotten. Ju längre tid som förflutit, desto mindre skäl för förverkande. För det andra skall beaktas om den nya brottsligheten är svårare eller lindrigare än den tidigare. Är den avsevärt lindrigare bör förverkande inte beslutas. Om någon således begått ett grovt rån och därefter begår en grov stöld bör endast delförverkande ske och skulle lång tid ha förflutit mellan brotten bör förverkande över huvud taget ej beslutas. Skulle den som har begått ett grovt rån därefter begå en enkel stöld bör förverkande inte ske, eftersom det nya brottet är avsevärt lindrigare än det tidigare. Om dock någon gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet, t. ex. grovt narkotikabrott på vilket följt 6–10 års fängelse, och därefter återfaller i samma typ av grov brottslighet, bör helt förverkande kunna ske även om lång tid förflutit mellan brotten. Tidsfaktorn och svårhetsfaktorn får således vägas ihop i en helhetsbedömning.

6 §

F. n. gäller att villkorligt medgiven frihet får förklaras förverkad endast om det nya brottet begåtts under prövotiden, normalt ett år, och därtill den frigivne häktats eller erhållit del av åtal före prövotidens utgång. Enligt 4 § i förslaget har den bakre tidpunkten för möjlighet att förverka villkorligt medgiven frihet bestämts till att det nya brottet skall ha begåtts efter den tidigare domen. I förevarande paragraf regleras den främre tidpunkten. Med hänsyn till förverkandeinstitutets funktion som återfallsreglering kan inte begränsningen till nuvarande prövotiden, dvs. i princip ett år, behållas. Av de villkorligt frigivna som återfaller gör visserligen 70–80 procent detta inom lop-

pet av ett år efter frigivningen. Mer omfattande brottslighet hinner dock ofta inte upptäckas, utredas och åtalas inom denna korta tidsperiod. Detta gäller t. ex. mer omfattande narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och skattebrottslighet. För att förverkandeinstitutet skall kunna fylla sin funktion som en reglering av vilken betydelse tidigare brottslighet skall ha vid påföljdsbestämningen för nya brott krävs därför att tiden inom vilken villkorligt medgiven frihet kan förklaras förverkad görs längre. Rimligt synes vara att göra en differentiering med hänsyn till den återstående strafftidens längd. Vid en obligatorisk villkorlig frigivning efter två tredjedelar för alla intagna kommer ju återstående strafftiden att stå i direkt proportion till det tidigare brottets svårhet. I paragrafen har den lösningen valts att förverkande inte får beslutas med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den frigivne häktats eller erhållit del av åtal inom viss tid från dagen för den villkorliga frigivningen. Denna tid benämner vi prövotid. Prövotiden sammanfaller ej längre med den tid under vilken övervakning kan äga rum. Den sistnämnda tiden kallar vi frivårdstid (se 29 kap 7 §). Prövotiden differentieras på så sätt att den är två år om återstående strafftiden ej överstiger ett år och tre år om återstående strafftiden överstiger ett år. I det sista fallet krävs således med tvåtredjedelsfrigivning att den tidigare domen var fängelse i mer än tre år. Tidsrymden två år kan, om den återstående strafftiden uppgår till endast några veckor eller någon månad, förefalla väl lång. Att laborera med mer än två gränser skulle dock kunna göra systemet onödigt komplicerat. I stället får beaktas att enligt 5 § brottens svårhet och den tid som förflutit mellan brotten skall vägas samman vid bedömningen av om och till hur stor del villkorligt medgiven frihet skall förklaras förverkad.

7 §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 § andra och tredje stycket, utom vad gäller gränsen för förverkande som regleras i 6 §. Med två undantag har endast språkliga ändringar och konsekvensändringar vidtagits. Det första undantaget hänför sig till att i andra stycket "prövotiden" utbytts mot "frivårdstiden". Med hänsyn till konstruktionen av 6 § enligt vilken förverkande av villkorligt medgiven frihet kan ske även efter nuvarande "prövotidens" utgång har det ansetts olämpligt att behålla denna benämning på den tid under vilken övervakning m. m. kan äga rum. Se vidare härom i specialmotiveringen till 29 kap. 7 §.

Det andra undantaget är att den nuvarande möjligheten att förlänga prövotiden (alltså med vår terminologi frivårdstiden) har slopats. Domstolarna torde sällan begagna sig av den möjligheten och sker det är det för att förlänga den tid under vilken f. n. förverkande av villkorligt medgiven frihet kan ske. Med vårt förslag att förverkande alltid kan ske under minst två år från dagen för den villkorliga frigivningen försvinner detta skäl. Vi kan då inte finna någon anledning till att domstolarna skall kunna förlänga den av oss föreslagna frivårdstiden.

8 §

Möjligheten enligt nuvarande 5 § andra stycket att kombinera förordnande enligt 1 § 1 med böter behålls. Böter *får* i denna situation ådömas. Detta till skillnad från bestämmelsen i 34 kap. 14 § enligt vilken villkorlig dom i princip alltid *skall* förenas med böter. Förordnande enligt 1 § 1 kan såvitt gäller villkorlig dom endast meddelas med avseende på brott som begåtts före prövotidens början. Det torde också oftast i de fall sådant förordnande ges röra sig om mycket lindrig brottslighet. Att i dessa situationer ha ett obligatoriskt bötesstraff förefaller inte lämpligt. Den nuvarande hänvisningen till att böter får ådömas om det är påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad har bytts ut mot att den nya brottslighetens straffvärde eller art påkallar böter. Rekvisitet "den tilltalades tidigare brottslighet" fyller här ingen funktion. Om således med hänsyn till den tillkommande brottslighetens straffvärde eller art den tidigare ådömda villkorliga domen och det med denna kombinerade bötesstraffet inte utgör en tillräckligt kännbar reaktion för den samlade brottsligheten, bör förordnande enligt 1 § 1 kombineras med ett nytt bötesstraff. Bötesstraffets maximum m. m. har utformats efter den ändrade regleringen i böteskapitlet, 28 kap.

9 §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 6 §. Angående de sakliga ändringarna i första stycket hänvisas till specialmotiveringen till 34 kap. 11 och 12 §§.

10–12 §§

Bestämmelserna, som motsvarar nuvarande 10, 11 och 18 §§, är i sak oförändrade.

IV Övrigt

17 Följdändringar

I de lagar som tas upp i detta avsnitt behandlas i princip alla följdändringar som måste vidtas vid ett genomförande av våra förslag. Vi behandlar således här alla de ändringar som direkt föranleds av våra förslag till ändringar av påföljderna, straffskalorna och reglerna för påföljdsbestämning. I de författningar som vi tar upp i avsnitt 17.1–3 har vi övervägt samtliga bestämmelser. Vi kommenterar dock endast dem vi funnit anledning att föreslå förändringar i.

Det kan i detta sammanhang påpekas att vi på åtskilliga ställen i BrB föreslår ändrade paragrafhänvisningar med hänsyn till den förändring av kapitel och paragrafnumreringen som vi föreslår. Dessa ändringar kommenteras inte särskilt.

En stor mängd bestämmelser är när det gäller tillämpningsområdet knutna till brottens straffskalor. Detta gäller särskilt sådana som rör brottmålsprocessen. Som exempel kan nämnas att för häktning (24 kap. 1 § RB) krävs i normalfallet att det brott misstanken gäller skall ha minst fängelse i ett år i straffskalan. Och för att någon som begått ett brott skall få gripas av envar (24 kap. 7 § RB) krävs att fängelse kan följa på brottet.

I de lagrum som innehåller hänvisningar till vilka straffskalor som gäller används de båda uttryckssätten "stadgat för brottet" och "kan följa på brottet". Här skall ges en kortfattad förklaring till vad som avses med dessa uttryck.

Uttrycket stadgat för brottet syftar på straffskalan. Om en förutsättning för en viss regels tillämplighet är att icke svårare straff än böter är stadgat för brottet gäller alltså att fängelse inte får ingå i brottets straffskala. Är förutsättningen däremot att fängelse är stadgat för brottet krävs att fängelse ingår i straffskalan. Vid gradindelade brott räknas varje grad av brottet som ett brott för sig. Att det vid brottskonkurrens skall dömas till gemensamt straff enligt en straffskala med högre maximum än det som gäller för vart och ett av de konkurrerande brotten medför inte att straff enligt denna högre straffskala skall anses stadgat för något av brotten. Varje brott ses alltså för sig.

Uttrycket att visst straff kan följa på brottet innebär att brottets straffskala skall korrigeras med de utvidgande eller inskränkande bestämmelser som kan finnas och som gör det möjligt att ådöma ett straff som är strängare än det maximistraff som är stadgat för brottet eller som innebär att straffskalan inte får användas fullt ut eller som öppnar möjlighet att ådöma ett lindrigare straff än som är stadgat för brottet. Ett exempel på en utvidgande be-

stämmelse är det nuvarande stadgandet i 26 kap. 3 § BrB om skärpning vid återfall. En inskränkt straffskala gäller enligt nuvarande 26 kap. 4 § BrB enligt vilket lagrum fängelse på livstid inte får ådömas för brott som någon begått innan han fyllt 21 år. Lindrigare straff än som är stadgat för brottet kan ådömas t.ex. med stöd av nuvarande 33 kap. 4 § BrB.

I detta sammanhang kan det finnas skäl att något beröra den av oss föreslagna regeln i 28 kap. 8 § BrB som innebär att fängelse, lägst en och högst tre månader, vid brottskonkurrens får ådömas även för rena bötesbrott enligt BrB, om synnerliga skäl föreligger med hänsyn till brottens antal, svårhet och inbördes samband. Någon liknande regel finns f.n. inte. Frågan är om regeln innebär att fängelse skall anses "kunna följa" på även rena bötesbrott i BrB och att således alla de regler i t.ex. RB som för sin tillämpning kräver att fängelse kan följa på brottet härigenom blir tillämpliga. Enligt vår uppfattning är så inte fallet. Enligt BrB I s. 42 gäller, att det förhållandet, att det vid brottskonkurrens skall tillämpas en straffskala vid bestämmande av gemensamt straff som har högre maximistraff än det som gäller för vart och ett av de särskilda brotten, inte innebär att på brotten skall anses kunna följa högre maximistraff än om de bedömts var för sig. I analogi härmed bör gälla att det förhållandet att fängelse i vissa situationer kan ådömas som gemensamt straff för rena bötesbrott inte innebär att fängelse kan anses följa på vart och ett av brotten.

Våra förslag till straffskalor för brotten innebär förändringar för nästan alla brott. Till stor del beror detta på den anpassning av straffskalorna som har måst göras på grund av övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Våra förslag till nya straffskalor skulle – vid oförändrade regler i övrigt – medföra stora förändringar av tillämpningsområdet för t.ex. det straffprocessuella regelsystemet. Att föreslå sådana förändringar ingår inte i vårt uppdrag. De straffskaleförändringar som vi föreslår bör därför så långt möjligt kompenseras.

Att hänga upp tillämpningen av processuella regler på brottens straffskalor medför flera fördelar. Främst vinner man när ett gäller enkelhet och överskådlighet. Systemet innebär dock en generalisering. Sannolikt förekommer brott med fängelse i straffskalan där det egentligen saknas skäl att låta t.ex. "envars-gripande" förekomma. Likaså kan det förekomma brott med fängelse i sex månader som maximum där man någon gång skulle kunna ha behov av att använda häktning och anhållande även i andra fall än de där den misstänkte saknar stadigt hemvist inom riket och det skäligen kan befaras att han avviker (24 kap. 1 § andra stycket RB). Systemet förutsätter också att brottens straffskalor verkligen svarar mot det straffvärde brotten har. Mot bakgrund av vad vi vet om straffskalornas tillkomst och om de skäl som från tid till annan anförts vid ändringar av straffskalor finns anledning att ifrågasätta om detta över allt är fallet.

Med vårt förslag till nya straffskalor är det omöjligt att undvika vissa förändringar av t.ex. de processuella reglernas tillämpningsområde även om justeringar vidtas. Sådana förändringar kan också i vissa situationer vara önskvärda med hänsyn till de ändringar av brottens straffvärde som vi föreslår.

Vår ambition är dels att övergången till tvåtredjedelsfrigivning skall medföra så små förändringar beträffande främst processuella reglers tillämplig-

het som möjligt, dels att förutsättningarna för de rättsvårdande myndigheternas arbete praktiskt sett inte skall förändras, dels att utrymme inte skall ges till en skärpt tillämpning annat än om en höjning av brottets straffvärde motiverar detta.

Vår genomgång omfattar bestämmelserna i BrB, BrP och RB samt i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister, kriminalregisterkungörelsen (1973:58), bötesverkställighetslagen (1979:189), lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., kungörelsen (1974:286) med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., trafikbrottslagen (1951:649), utlänningslagen (1980:376), frivårdsförordningen (1983:250), förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion, förundersökningskungörelsen (1947:948), lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m., lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Bland övriga författningar som behöver ändras på grund av våra förslag vill vi peka på lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställande av straff m.m., lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet, lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov, kungörelsen (1947:950) om fingeravtryck m.m. och militära rättegångslagen (1948:472). Vi har dock funnit att, med den tidsåtgång en fullständig genomgång skulle kräva, det inte skulle tjäna något vettigt syfte att i detta sammanhang göra följdändringarna heltäckande. Genom de föreslagna ändringarna i BrB, RB och de i nu aktuellt hänseende mest centrala författningarna har vi emellertid visat att straffskalornas betydelse för övrig lagstiftning inte hindrar även omfattande förändringar av dessa. De ytterligare följdändringar som behövs får utarbetas i regeringskansliet.

Vårt förslag att överföra lagen (1964:169) om straff för folkmord, skattebrottslagen (1971:69) och narkotikastrafflagen (1968:64) har föranlett förslag till två nya lagar och ändringar i främst BrB och RB.

Nedan följer en genomgång av de bestämmelser som vi i detta sammanhang föreslår ändrade. Vi vill emellertid peka på att främst våra straffskaleförslag får betydelse även på andra områden än sådana där författningsändringar föreslås. Således innebär den ökade användningen av böter att hovrätterna kan avgöra något fler mål med enbart lagfarna domare (2 kap. 4 § RB), att tingsrätterna lite oftare kan avgöra mål utan att den tilltalade inställt sig personligen vid huvudförhandlingen (21 kap. 2 § och 46 kap. 15 § RB), att möjligheterna att lägga ned förundersökning ökar något (23 kap. 4 a § RB), att behovet av förundersökning minskar något (23 kap. 22 § RB), att behovet av personutredningar minskar (46 kap. 9 § RB), samt att hovrätterna kan avgöra något fler mål utan huvudförhandling (51 kap. 21 § RB). Den ökade bötesanvändningen ihop med en viss ökning av antalet villkorliga domar innebär vidare att möjligheterna att förordna offentliga försvarare

minskar något (21 kap. 3 a § RB). Det bör dock pekas på att frågan om i vilka fall offentlig försvarare skall förordnas f.n. är föremål för överväganden i regeringskansliet, vilka eventuellt kan leda till en ökning av antalet förordnanden av offentliga försvarare. Slopandet av fängelse i straffskalan för vissa ringa brott innebär att möjligheten för polisen att hämta till förhör utan föregående kallelse minskar (23 kap. 7 § RB) och att tilllämpningsområdet för reseförbud (25 kap. 1 § RB) krymps, i varje fall rent formellt. Det nu angivna är emellertid – med undantag för inskränkningen i möjligheterna att förordna offentlig försvarare – förändringar som vi finner kan godtas.

Vår genomgång av de bestämmelser som för sin tillämpning är beroende av de olika brottens straffskalor har skett på grundval av de straffskalor vi föreslår. Vi vill i detta sammanhang peka på att de följdändringar vi här föreslår kräver förändringar av även övriga brotts straffskalor. Denna problematik behandlas i avsnitt 12.10.

17.1 Bestämmelserna i 2 kap., 15 kap. 13 §, 23 kap. 4 §, 26 och 27 kap., 32 kap. 3 §, 35 kap. och 37–40 kap. brottsbalken

2 kap. Om tillämpligheten av svensk lag

I kapitlet har – utöver nedan angivna ändringar – paragrafnumreringen ändrats så att den blivit löpande.

2 §

Bestämmelsen innebär bl.a. – med vissa undantag – att det för brott som begåtts utom riket av utlänning som finns här i riket men som inte efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här skall dömas efter svensk lag och vid svensk domstol endast om på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.

För att bestämmelsen skall få i stort sett oförändrat tillämpningsområde har sexmånadersgränsen sänkts till tre månader.

3 §

Bestämmelsen innebär bl.a. att för brott som begåtts utom riket skall i alla situationer dömas efter svensk lag och vid svensk domstol om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

De brott som vi tar upp till behandling och som f.n. omfattas av bestämmelsen är (med nuvarande lagrum) mord (3 kap. 1 §), dråp (3 kap. 2 §), människorov (4 kap. 1 §), grov våldtäkt (6 kap. 1 §), grovt rån (8 kap. 6 §), grov mordbrand (13 kap. 2 §), grov allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 §), grovt spridande av gift eller smitta (13 kap. 7 §), uppror (18 kap. 1 §), väpnat hot mot laglig ordning (18 kap. 3 §), högförräderi, (19 kap. 1 §), egenmäktighet vid förhandling med främmande makt i det fall brottet innebar fara för rikets självbestämningsrätt och begås under krig (19 kap. 4 §), grovt spioneri (19 kap. 6 §) och folkmord (1 § lagen (1964:169) om straff för folk-

mord). Vi förslår överlag att de särskilda förhöjda minimistraffen skall sänkas. I flera fall föreslår vi sänkningar även utöver vad övergången till två-tredjedelsfrigivning i sig påkallar. Detta gäller t.ex. människorov och grovt rån. För att inte dessa brott skall falla bort från den nu aktuella bestämmelsens tilllämpningsområde föreslår vi att gränsen i förevarande lagrum sänks från fyra till två år. Denna sänkning medför att några ytterligare brott kommer att rymmas under stadgandet, nämligen (med paragrafnumreringar enligt förslaget) grovt sabotage (15 kap. 5 §), grov kapning av luftfartyg och grovt luftfartssabotage (15 kap. 6 §), våldsamt upplopp, anstiftare (19 kap. 2 §) och krigsanstiftan (22 kap. 2 §). Vi ser inte detta som någon nackdel.

15 kap. 13 §

Enligt paragrafen, som motsvarar nuvarande 13 kap. 11 §, får bl.a. under vissa förutsättningar dömas till lindrigare straff än som är föreskrivet för gärningen. Enligt nuvarande andra punkten får dock inte dömas till lindrigare straff än fängelse om lägsta straffet för brottet annars är fängelse i två år eller däröver.

I paragrafen, som även behandlas under avsnitt 14.3.1, har endast den ändringen gjorts att bestämmelsen i andra punkten har utgått. Orsaken härtill är att en utförlig reglering rörande möjligheterna att döma till lindrigare straff än som är stadgat för brottet föreslås införd i 33 kap. I denna reglering saknas den typ av inskränkning som bestämmelsen i andra punkten innebär. Skulle inskränkningen kvarstå i förevarande paragraf bleve den således meningslös då lägre straff ändå kunde ådömas med stöd av föreslagna 33 kap. 8 § jämförd med 33 kap. 7 § andra stycket 1, se avsnitt 16. Ändringen saknar praktisk betydelse. Det torde inte komma i fråga att för så allvarliga brott som det här gäller ådöma böter.

23 kap. 4 §

Bestämmelsen, som motsvarar nuvarande 20 kap. 4 §, innebär f.n. att den som valts till sådant uppdrag hos staten eller hos en kommun med vilket följer myndighetsutövning får av domstol skiljas från uppdraget, om han har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Med uppdrag hos staten eller hos kommun likställs uppdrag hos vissa andra arbetsgivare.

Förslaget innebär att tvåårsgränsen sänks till fängelse i sex månader. Härigenom kommer t.ex. den som döms för normalgraden av ett centralt förmögenhetsbrott även i fortsättningen att kunna skiljas från den aktuella typen av uppdrag. Denna ändring innebär rent formellt att bestämmelsens tilllämpningsområde vidgas ganska avsevärt. Rent praktiskt torde denna vidgning emellertid sakna betydelse. För att bestämmelsen skall få tillämpas krävs ju att vederbörande "genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget". Detta är en betydligt högre tröskel än straffskalebegränsningen.

I paragrafen har vidare den ändringen gjorts att andra stycket har utgått. Bestämmelsen, som innebär att det vid bestämmande av straff skall tas hän-

syn till om den dömde skiljs från sitt uppdrag, faller in under den föreslagna bestämmelsen i 33 kap. 7 § första stycket, se härom avsnitt 16.

26 kap. Om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott

Kapitlet motsvarar i huvudsak nuvarande 23 kap.

1–2 §§

Paragraferna innehåller de allmänna reglerna om försök, förberedelse och stämpling till brott. Bestämmelserna innebär att det straffbara området, i de fall särskilt stadgande givits om det, utvidgas utöver de gränser som gäller enligt brottsbeskrivningarna i de särskilda straffbuden. I sak hade det varit riktigast att behandla paragraferna i samband med övriga straffstadganden i avsnitt 14. Vi har emellertid valt att samla specialmotiveringen till 26 kap. i detta avsnitt.

Försöksbestämmelsen i 1 § motsvarar nuvarande 23 kap. 1 § och är oförändrad.

När det gäller bestämmelsen om förberedelse och stämpling i 2 § motsvarar denna nuvarande 23 kap. 2 §. Enda skillnaden är att åttaårsgränsen i paragrafens tredje stycke sänkts till sex år. Detta har skett för att straffet för förberedelse till brott skall ligga kvar på nuvarande nivå även med våra förslag till i många fall sänkta maximistraff.

3 §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 23 kap. 4 §. Enda skillnaden är att en del av det som nu stadgas i paragrafens andra stycke, nämligen att ansvar som är stadgat för gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning också skall drabba den som jämte honom medverkat till gärningen, har brutits ut och flyttats till 26 kap. 4 §.

4 §

Paragrafen motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 23 kap. 4 § andra stycket andra meningen och 23 kap. 5 § sista meningen. Genom förslaget har de bestämmelser som rör dem som medverkat till gärning av specialsubjekt sammanförts. Regleringen är så speciell att vi inte funnit skäl att samordna den med ansvarsfrihets- och strafflindringsreglerna i övrigt.

5–6 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 23 kap. 6 resp. 7 § och är i sak oförändrade.

27 kap. Om allmänna grunder för ansvarsfrihet

Kapitlet motsvarar i huvudsak nuvarande 24 kap. Rubriken har ändrats för att bättre ange kapitlets innehåll.

1–4 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 24 kap. 1–4 §§ och är oförändrade.

5 §

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 24 kap. 5 § första stycket, är oförändrad. Andra stycket i nuvarande 24 kap. 5 § har utgått eftersom bestämmelsen ryms under den allmänna strafflindringsregeln i 33 kap. 4 §. Någon ändring i sak innebär detta inte.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 24 kap. 6 §. I enlighet med förslaget i prop. 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m. har ordet befallningen bytts ut mot ordern och ordet efterkomma ersatts med lyda. I övrigt är paragrafen oförändrad.

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 23 kap. 3 § och är oförändrad. Den har överflyttats till detta kapitel då den innehåller ansvarsfrihetsregler. Genom att bestämmelsen överflyttats till detta kapitel kommer den att omfattas av strafflindringsregeln i 33 kap. 4 §. Denna motiveras i avsnitt 16.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 23 kap. 5 § första meningen. Två ändringar har emellertid vidtagits. Dels har regeln att straffet får sättas under vad för brottet är stadgat i det fall att någon förmåtts att medverka till brott på i paragrafen närmare angivet sätt tagits bort, dels har gjorts ett tillägg som innebär att medverkan i form av medhjälp alltid skall bedömas som medverkan endast i mindre mån.

Den första ändringen – dvs. slopandet av strafflindringsregeln – har att göra med att den allmänna strafflindringsregeln i 33 kap. 4 § täcker de situationer som avses i paragrafen. Någon ändring i sak är det alltså här inte fråga om.

Den andra ändringen – som innebär att medverkan i form av medhjälp alltid skall bedömas som medverkan endast i mindre mån – har sin grund i att medhjälparens gärning enligt vår uppfattning alltid är att bedöma så att den faller under regeln om medverkan i mindre mån. Vad som avses med uttrycket "medverkat allenast i mindre mån" är ju att någon medverkat i mindre mån än annan.

32 kap. 3 §

Bestämmelsen innebär att om den som har begått en brottslig gärning kan bli föremål för vård enligt LVM så får rätten enligt vårt förslag (se avsnitt 9 och 10) i stället för att döma till påföljd överlämna den dömde till sådan vård. F.n. finns den begränsningen att är för brottet stadgat strängare straff än fängelse i ett år så får överlämnande ske endast om det föreligger särskilda skäl.

Överlämnande till vård enligt LVM tillgrips mycket sällan. Enligt statistiken för år 1984 användes påföljden vid endast 36 tillfällen. Motsvarande siffra för år 1983 var 39. År 1984 användes påföljden främst vid stöld (11 fall), tillgrepp av fortskaffningsmedel (5 fall), misshandel (4 fall), häleri (3 fall) och rattfylleri (3 fall). Alla dessa brott utom rattfylleri har f. n. maximistraff på mer än ett års fängelse.

Våra förslag innebär att maximistraffen för ett stort antal brott sänks. Särskilt betydande är denna sänkning vid lägre grader av gradindelade brott. Som exempel kan nämnas stöld (9 kap. 1 §) där vårt förslag innebär en sänkning av maximistraffet från två års fängelse till fängelse i sex månader. För att ettårsgränsen i förevarande paragraf i fortsättningen skall ligga på en sådan nivå att bestämmelsen kommer att omfatta huvudsakligen samma brott som f. n. föreslår vi att den sänks till fängelse i tre månader.

Denna sänkning till tre månader innebär att förutsättningarna för att överlämna till vård enligt LVM för rattfylleri formellt sett minskar. Rattfylleribrottet hamnar – i motsats till f. n. – i den kategori brott för vilka det krävs "särskilda skäl" för överlämnande.

Den nuvarande ettårsgränsen infördes den 1 januari 1982. Tidigare låg gränsen på sex månaders fängelse. Syftet bakom höjningen var (prop. 1981/82:8 s. 67) bl. a. att överlämnande till vård enligt LVM skulle kunna användas oftare för rattfyllerister. Vårt förslag bör självfallet inte medföra någon ändring i sak när det gäller överlämnande till vård enligt LVM för rattfylleri. Vi har därför övervägt att i paragrafens andra stycke göra undantag för rattfylleri vilket skulle innebära att det inte heller i framtiden skulle krävas särskilda skäl för att överlämna den som döms för rattfylleri till vård enligt LVM. Härom kan följande sägas.

Under de år som bestämmelsen haft den nuvarande lydelsen har den tillämpats vid rattfylleri ytterst sällan. Under år 1984 förekom som nämnts ovan endast tre fall. Och åren 1982 och 1983 överlämnades till vård enligt LVM i endast fem resp. fyra fall. Det torde mot bakgrund av dessa låga tal vara uppenbart att praxis är sådan att överlämnande till vård enligt LVM för rattfylleri sker endast i mycket speciella situationer. Detta innebär att man knappast kan förvänta sig någon minskning i påföljdens användning för rattfylleri även om rattfylleri förs in bland de brott för vilka enligt paragrafen krävs särskilda skäl. Vi har därför stannat för att inte göra något undantag för rattfylleri.

35 kap. Om avräkning av anhållnings- och häktestid m. m.

1–4 §§ motsvarar nuvarande 33 kap. 5–8 §§ och är i sak oförändrade. Kapitlet har erhållit en ny rubrik. Av övriga bestämmelser i 33 kap. har 1 § flyttats till 1 kap. och 2 § till 34 kap. medan motsvarigheter till 4 och 9 §§ återfinns i 33 kap.

37 kap. Om bortfallande av påföljd

Kapitlet motsvarar nuvarande 35 kap. Vissa rent språkliga ändringar har genomförts och paragrafnumreringen har ändrats så att den blivit löpande. I enlighet med förslaget i prop. 1985/86:9 om lag om disciplinförseelser av krigsmän m. m. har nuvarande 11 § i kapitlet utgått.

1 §

Bestämmelsen reglerar normalfallet när åtalspreskription inträder. Preskriptionen bryts av att den misstänkte häktas eller erhåller del av åtal inom i paragrafen närmare angiven tid.

Vårt förslag innebär att de olika i lagrummet angivna preskriptionstiderna behålls. För att tillämpningen av lagrummet skall ansluta så mycket som möjligt till vad som f. n. gäller bör emellertid de i paragrafen angivna straffskalegränserna justeras. I stället för gränserna ett, två och åtta år föreslår vi gränserna 3 månader, ett år och sex månader resp. sex år.

Lika lite som vad gäller en del andra följdändringar till de ändrade straffskalorna är det när det gäller åtalspreskriptionen möjligt att genom justeringar uppnå en helt oförändrad reglering. En utgångspunkt för oss vad gäller preskriptionen har emellertid varit att det om möjligt inte skall bli några förändringar alls vid de mest centrala eller frekventa brotten såsom mord (3 kap. 1 §), dråp (3 kap. 2 §), misshandelsbrott (3 kap. 4–5 §§), våldtäkt och grov våldtäkt (7 kap. 1 §), stöld, snatteri och grov stöld (9 kap. 1, 2 och 4 §§) och övriga centrala förmögenhetsbrott inklusive skattebrotten samt narkotikabrotten (16 kap. 1–3 §§) och våld eller hot mot tjänstemän (20 kap. 1 §) samt att förändringarna i övrigt skall bli så små som möjligt. När det gäller de uppräknade brotten blir det med vårt förslag ingen förändring. Vid övriga brott blir förändringarna små.

Andra och tredje styckena är nya och motiveras av att skattebrottslagen föreslås inarbetad i BrB. Till andra stycket har den nuvarande preskriptionsregeln i 14 § skattebrottslagen förts. Regeln är i sak oförändrad. Och i tredje stycket finns en hänvisning till den föreslagna lagen om tillämpningen av brottsbalkens bestämmelser om skattebedrägeri och andra skattebrott, där ytterligare och mer speciella preskriptionsbestämmelser finns.

Paragrafens fjärde stycke motsvarar nuvarande 1 § andra stycket.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §. I sak har endast den förändringen vidtagits att undantaget i andra stycket för ringa bokföringsbrott slopats. Anledningen härtill är att gradindelningen vid bokföringsbrott ändrats på så sätt att den särskilda straffskalan för ringa brott tagits bort.

4 §

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 6 §, innehåller bestämmelser om absoluta tider för åtalspreskription.

Vårt förslag innebär endast den förändringen att den nuvarande tvåårsgränsen, som innebär preskription efter femton år, sänks till ett år och härigenom anpassas till de av oss föreslagna straffskalorna.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 § och innehåller bestämmelser om påföljdspreskription när det gäller fängelsestraff.

Våra förslag till straffskalor för brotten innebär att kortare fängelsestraff skall utdömas. Detta har sin grund bl. a. i övergången till tvåtredjedelsfrigivning. Om paragrafen lämnades oförändrad skulle resultatet bli att ådömda fängelsestraff skulle kunna bortfalla i större utsträckning än f. n. Detta är en förändring som vi inte ser som önskvärd. Vi föreslår därför att en anpassning sker till den av oss föreslagna nivån på straffen. Detta innebär att i stället för de nuvarande gränserna ett, fyra och åtta år föreslår vi ett, tre resp. sex år.

38 kap. Om förverkande av egendom och om annan särskild rättsverkan av brott

Kapitlet motsvarar nuvarande 36 kap. Förverkandebestämmelsen i narkotikastrafflagen har arbetats in i kapitlet.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §. Den nuvarande bestämmelsen i 6 § första stycket narkotikastrafflagen har inarbetats i paragrafen. Någon ändring i sak blir inte följden av förslaget.

2 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § och är i sak oförändrad. Eftersom straffbestämmelserna i narkotikastrafflagen (utom nuvarande 5 a § narkotikastrafflagen) inarbetats i BrB kommer denna paragraf att täcka huvuddelen av de fall av förverkande som nu faller under 6 § andra stycket narkotikastrafflagen. Övriga fall regleras i den särskilda lagen om vad som avses med narkotika, m. m. Se om denna avsnitt 17.3.18.

3 och 4 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 3 resp. 3 a § och är oförändrade.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 § tredje stycket narkotikastrafflagen och är i sak oförändrad.

6–14 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 4–12 §§ och är i sak oförändrade.

39 kap. Om nämnderna

Kapitlet motsvarar nuvarande 37 kap.

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §. Endast en redaktionell ändring har gjorts.

2 §

Paragrafen motsvarar 2 § och är oförändrad.

3 §

Paragrafen motsvarar 3 §. I första stycket andra punkten anges f. n. att vissa personer, bl. a. lagfarna domare, inte får väljas till ledamot eller ersättare. Eftersom både ordföranden och vice ordföranden är ledamöter i nämnden (jämför med 1 och 2 §§) kan lagtexten lätt missuppfattas. Den ändring som har gjorts innebär att den gällande regleringen uttrycks på ett tydligare sätt.

4–6 §§

Paragraferna motsvarar 4–6 §§ och är oförändrade.

7 §

Paragrafen motsvarar 7 §. Då några beslut om villkorlig frigivning enligt vårt förslag inte kommer att fattas över huvud taget och således ej heller av kriminalvårdsnämnden har tredje stycket utgått. Att förordna om övervakning ankommer således i fortsättningen alltid primärt på skyddskonsulenten. I paragrafen har vidare hänvisningarna till bestämmelser i nuvarande 26 kap. anpassats till den nya kapitel- och paragrafnumreringen.

8–10 §§

Paragraferna motsvarar 8, 10 och 11 §§ och är i sak oförändrade.

40 kap. Rättegångsbestämmelser m. m.

Kapitlet motsvarar nuvarande 38 kap.

1–12 §§

Paragraferna motsvarar 1–14 §§ och är oförändrade i sak.

17.2 Bestämmelserna i rättegångsbalken

1 kap. 3 §

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke innebär att tingsrätt skall ha fem nämndemän i mål om åtal för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Våra förslag innebär att de förhöjda minimistraffen sänks över lag. Vi föreslår t. ex. att minimistraffen för normalgraderna av mordbrand (15 kap. 1 § BrB) och penningförfalskning som är grov (17 kap. 6 § BrB) sänks från två års fängelse till fängelse i ett år. Mot bakgrund av det nu sagda och för att bestämmelsen skall få i huvudsak samma tillämpningsområde som f. n. bör tvåårsgränsen sänkas till ett år.

Enligt bestämmelsen i paragrafens sista stycke är tingsrätt domför med en lagfaren domare bl. a. vid huvudförhandling och syn på stället i mål om brott för vilket inte är stadgat svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, under förutsättning att det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter.

Den viktiga begränsningen av möjligheten att vid tingsrätt döma med endast en domare ligger i att det inte skall finnas anledning att döma till annan påföljd än böter. Detta innebär att bestämmelsen skulle kunna lämnas oförändrad. Men eftersom vi föreslår dels att maximistraffet för stöld (9 kap. 1 § BrB) och normalgraderna av övriga centrala förmögenhetsbrott skall sänkas till fängelse i sex månader, dels att ett stort antal sexmånadersmaxima skall sänkas till tre månader anser vi att den nu aktuella gränsen bör sänkas till fängelse i tre månader. I sak medför detta att en del brott som nu kan avgöras av ensamdomare med vårt förslag kommer att få avgöras med nämnd. Som exempel kan nämnas hemfridsbrott och olaga intrång (4 kap. 6 § BrB) samt störande av förrättning eller av allmän sammankomst (19 kap. 4 § BrB). Antalsmässigt har dessa brott mycket liten betydelse. Häremot skall ställas att en del brott som nu måste avgöras med nämnd med vårt förslag kan handläggas av ensamdomare. Som exempel kan nämnas normalgraderna av olaga hot (4 kap. 5 § BrB), dobbleri, anordnare (19 kap. 13 § BrB) och vissa brott mot alkohollagstiftningen. År 1984 dömdes av domstol till böter för olaga hot i 522 fall och enligt alkohollagstiftningen i 658 fall. Sammantaget innebär vårt förslag således en viss ökning av möjligheterna att avgöra brottmål med ensamdomare.

9 kap.

Enligt nuvarande 25 kap. 1 § BrB (föreslagna 28 kap. 1 § BrB) gäller som huvudregel att böter ådöms i dagsböter. Detta innebär att i de fall böter ensamt eller tillsammans med fängelse ingår i straffskalan för ett brott skall, om böter ådöms, böterna enligt nuvarande system ådömas i dagsböter. Även enligt det av oss föreslagna systemet skall i dessa fall enligt huvudregeln dagsböter ådömas.

I RB är systemet annorlunda. Här gäller enligt 9 kap. 9 § att i de fall böter är stadgade skall dessa utdömas i penningböter om det inte särskilt anges att dagsböter avses. Enligt vår uppfattning är det olämpligt att systemet i RB på detta sätt avviker från det i BrB. Vi föreslår därför att RB:s regler om böter anpassas till nomenklaturen i BrB.

9 kap. 1–3 §§

Förutom vissa redaktionella ändringar föreslås, i enlighet med terminologin i BrB, termen dagsböter i paragraferna ersatt med böter. I 9 kap. 2 § föreslås det särskilda minimistraffet på tjugofem dagsböter, då fråga är om talan mot överrätts dom eller beslut, slopat.

9 kap. 5 §

Termen böter har ersatts med böter, högst ettusen kronor.

9 kap. 6 §

Förutom en redaktionell ändring innebär förslaget att termen dagsböter ersatts med böter.

9 kap. 9 §

Paragrafen föreslås upphävd. Genom anpassningen till systemet i BrB blir den obehövlig.

20 kap. 7 §

I paragrafen har endast hänvisningen till BrB anpassats efter vårt förslag.

21 kap. 2 §

Enligt paragrafens tredje mening gäller – såvitt nu är av intresse – att den misstänkte vid huvudförhandling i hovrätt skall infinna sig personligen om han av underrätten dömts till fängelse i minst sex månader för brottet eller anledning förekommer till ådömande av sådan påföljd.

Den avkortning av fängelsestraffens längd som på grund av sänkningen av nivån på straffen och övergången till tvåtredjedelsfrigivning blir följden av våra förslag skulle, om bestämmelsen lämnades oförändrad, medföra en minskning av kravet på personlig inställelse i hovrätt. För att situationen i detta avseende skall bli så lite förändrad som möjligt föreslår vi en sänkning av sexmånadersgränsen till tre månader.

21 kap. 3 a §

Regeln i paragrafens första stycke innebär att offentlig försvarare skall på begäran förordnas för den som är misstänkt för brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. De särskilda minimistraffen på fängelse i sex månader föreslår vi i flera fall sänkta till tre månader. Som exempel kan nämnas alla de grova centrala förmögenhetsbrotten. Mot bakgrund härav föreslår vi att gränsen sex månader i paragrafen sänks till tre månader.

24 kap. 1 §

I paragrafen regleras tillämpningen av häktningsinstitutet. Genom bestämmelsen i 24 kap. 5 §, vari stadgas bl. a. att den mot vilken skäl för häktning förekommer, i avbidan på rättens beslut får anhållas, regleras härigenom indirekt även i allt väsentligt möjligheten att anhålla personer som är misstänkta för brott. Rätten för polisman att enligt 24 kap. 7 § första stycket gripa för brott misstänkta personer är beroende av om skäl till anhållande föreligger och därmed också till viss del av häktningsreglernas utformning.

Enligt *paragrafens första stycke* får den häktas som på sannolika skäl är misstänkt för brott, för vilket är stadgat fängelse i ett år eller därutöver, om med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller annan omständighet skäligen kan befaras att han avviker eller annorledes undandrar sig lagföring eller straff eller genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning eller anledning förekommer att han fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Av de brott som har maximistraff på fängelse i ett år eller strax däröver, dvs. i realiteten två år, intar, när det gäller frekvensen av häktningsbeslut, misshandel (3 kap. 4 § BrB), olaga hot (4 kap. 5 § BrB), stöld (9 kap. 1 § BrB) och tillgrepp av fortskaffningsmedel (9 kap. 7 § BrB) tätpositionerna. Särskilt stort är antalet personer som häktas för stöld. Våra straffskaleförslag innebär att de allra flesta maximistraffen sänks. Sänkningen av maximistraffen för lägre grader av gradindelade brott är särskilt kraftig. För normalgraden av stöld t. ex. föreslår vi att maximistraffet sänks från fängelse i två år till sex månader.

Om ettårsgränsen i paragrafens första stycke sänks till sex månader sker ingen förändring av möjligheterna att häkta vid misstanke om stöld och övriga centrala förmögenhetsbrott. Inte heller i övrigt blir ändringarna av paragrafens tillämpningsområde särskilt stora. När det gäller brott, som vår straffskaleöversyn omfattar, sker en *inskränkning* på så sätt att häktning enligt den nu aktuella bestämmelsen – i motsats till f. n. – inte kommer att kunna ske för tvegifte (8 kap. 1 § BrB), normalgraden av dobbleri, anordnare (19 kap. 13 § BrB) samt för normalgraderna av huvuddelen av brotten mot lagarna om tillverkning av drycker (1977:292), handel med drycker (1977:293) och försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (1961:181). När det gäller dobbleri och brotten mot alkohollagstiftningen kommer emellertid regeln att täcka de fall då fråga är om grova brott av resp. brottsart. Vidare gäller vid en del brott, vid vilka vi föreslår förändringar av gradindelningen eller att brottet skall delas upp i två olika grader, att häktning enligt första stycket inte kommer att kunna ske vid den lägre graden. Detta gäller olaga hot (4 kap. 5 § BrB), olovlig kraftavledning (9 kap. 10 § BrB), förfalskning av fast märke (17 kap. 8 § BrB), falskt larm (19 kap. 15 § BrB), ringa övergrepp i rättssak (20 kap. 8 § BrB) och främjande av flykt (20 kap. 10 § BrB). Vid misstanke om brott av den högre graden av resp. stadgande kan dock häktning enligt den nu aktuella regeln ske.

Sänkningen från ett år till sex månader medför att det sker en *utvidgning* av den nu aktuella häktningsregelns tillämpningsområde på så sätt att den kommer att omfatta även bodräkt (9 kap. 3 § BrB), obefogat åtal (18 kap. 6 § BrB), underlåtenhet att avvärja rättsfel (18 kap. 10 § BrB), störande av

förrättning eller av allmän sammankomst (19 kap. 4 § BrB), olaga diskriminering (19 kap. 7 § BrB), brott mot griftefrid (19 kap. 8 § BrB), barnpornografibrott (19 kap. 9 § BrB), brott mot rösthemlighet (20 kap. 7 § BrB), vårdslöshet med hemlig uppgift (22 kap. 9 § BrB), olovlig värvning (22 kap. 12 § BrB), brott mot naturvårdslagen (37 § naturvårdslagen [1964:822]), olovlig utevaro från vapenfri tjänst (14 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst) och åsidosättande av tjänsteåliggande m. m. enligt 16 § samma lag.

Vi bedömer att de nu angivna förändringarna av tillämpningsområdet för häktningsregeln i paragrafens första stycke kan godtas. Inget av de brott till vilka häktningsbestämmelsen utsträckts är sådant att man kan förvänta någon ökad häktningsfrekvens. Vi vill i detta sammanhang peka på 1983 års häktningsutrednings betänkande (SOU 1985:27) i vilket föreslås bl. a. en minskning av häktningsinstitutets användningsområde. Våra förslag hindrar inte ett genomförande av häktningsutredningens intentioner.

Enligt *paragrafens andra stycke* kan häktning ske även vid mindre brott än sådana som har lägst fängelse i ett år som maximistraff. Som förutsättning gäller dock att fängelse kan följa på brottet, att den misstänkte saknar stadigt hemvist inom riket och att det skäligen kan befaras att han avviker. (Häktningsutredningen föreslår att denna häktningsgrund skall slopas.)

Vi föreslår att fängelse slopas i straffskalan för en del brott. Som exempel kan nämnas snatteri (9 kap. 2 § BrB) och övriga lägsta grader av de centrala förmögenhetsbrotten. Våra förslag medför att häktning inte kan ske vid misstanke om sådana brott som övergår till att bli rena bötesbrott. Något behov av häktning för dessa brott torde emellertid inte heller i dag föreligga. Det måste nämligen beaktas att enligt paragrafens sista stycke får häktning inte ske om det kan antagas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter. Och annan påföljd än böter för dessa brott är ytterligt sällsynt.

Enligt *paragrafens tredje stycke* gäller en presumtion för häktning vid särskilt allvarliga brott. Om minimistraffet för ett brott är fängelse i två år skall nämligen häktning ske om det inte är uppenbart att anledning därtill saknas.

I likhet med bestämmelsen i 1 kap. 3 § andra stycket bör tvåårsgränsen sänkas till ett år. I sak innebär detta endast den förändringen att häktning enligt regeln i tredje stycket skall – utöver vad som gäller f. n. – ske vid våldsamt upplopp, anstiftare och anförare (19 kap. 2 § BrB), grovt falskt åtal (18 kap. 6 § BrB) och grov bevisförvanskning (18 kap. 9 § BrB). Vi anser att dessa förändringar kan godtas.

24 kap. 7 §

I paragrafens andra stycke stadgas att om den som begått brott, varå fängelse kan följa, träffas på bar gärning eller flyende fot så får han gripas av envar. Sådant gripande förekommer mycket ofta vid smärre förmögenhetsbrott såsom snatteri (9 kap. 2 § BrB) och bedrägligt beteende i form av snyltning (10 kap. 3 § BrB). Att vi föreslår att fängelse skall slopas i straffskalan för snatteri och vissa andra smärre brott, som i praktiken är rena bötesbrott, skulle – om denna bestämmelse lämnades oförändrad – innebära att rätten till envarsgripande inskränktes på ett icke godtagbart sätt. Vi föreslår därför ett tillägg till paragrafens andra stycke i vilket anges att envarsgripande får ske vid där nämnda brott trots att fängelse inte kan följa på dem. I tillägget

har upptagits de brott vid vilka vi bedömt det nödvändigt att ha möjlighet till gripande av envar, nämligen snatteri (9 kap. 2 § BrB), självtäkt (9 kap. 9 § BrB), bedrägligt beteende (10 kap. 2 § BrB), häleri som är ringa (10 kap. 6 § BrB), undandräkt (12 kap. 2 § BrB), olovlig jakt (28 § lagen (1938:274) om rätt till jakt) och olaga jakt (29 a § samma lag).

27 kap. 2 §

Enligt paragrafens andra mening gäller en inskränkning i möjligheten att lägga beslag på skriftligt meddelande mellan den misstänkte och honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes. Inskränkningen innebär att för att sådant beslag skall få ske måste det vara fråga om brott med ett minimistraff på fängelse i två år.

För att regeln skall få i stort sett samma tillämpningsområde har tvåårsgränsen sänkts till ett år. (Jämför 1 kap. 3 § och 24 kap. 1 § tredje stycket.)

27 kap. 3 §

Bestämmelsen innebär att brev, telegram eller annan försändelse, som finns i post- eller televerkets vård, får tas i beslag endast om för brottet är stadgat fängelse i ett år eller däröver samt försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag.

För att bestämmelsens tillämpningsområde skall ändras så lite som möjligt har ettårsgränsen sänkts till sex månader. (Jämför häktningsregeln i 24 kap. 1 § första stycket.)

27 kap. 7 §

I paragrafen har bestämmelsen i nuvarande 7 § andra stycket narkotikastrafflagen, vilken vi föreslår upphävd, inarbetats.

27 kap. 16 §

Bestämmelsen reglerar möjligheterna till telefonavlyssning. För att sådan skall få ske gäller att minimistraffet för det brott misstanken avser skall vara fängelse i två år.

För att bestämmelsen skall få i stort sett samma tillämpningsområde har tvåårsgränsen sänkts till ett år. (Jämför 1 kap. 3 §, 24 kap. 1 § tredje stycket och 27 kap. 2 §.)

28 kap. 1, 11, 12 och 14 §§

I 1 § regleras möjligheterna att företa husrannsakan. I 11 och 12 §§ regleras rätten att företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning och i 14 § i vilken utsträckning fotografering, tagande av fingeravtryck och annan liknande åtgärd får vidtas för utredande av brott. Alla dessa ingripanden förutsätter att det brott misstanken avser är sådant att fängelse kan följa på det. Detta innebär att – vid en oförändrad reglering – möjligheterna att företa husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt att föranstalta om foto-

grafering, tagande av fingeravtryck och annan liknande åtgärd skulle försvinna vid snatteri (9 kap. 2 § BrB) och de lägsta graderna av övriga centrala förmögenhetsbrott samt vid en del ytterligare brott. Det är uppenbart att det föreligger ett behov av att kunna vidta nu nämnda åtgärder vid misstanke om snatteri och vid ett antal av de brott där vi föreslår att fängelse skall utgå ur straffskalan. För att tillämpningsområdet skall vara praktiskt sett oförändrat innebär vårt förslag – genom en hänvisning till 24 kap. 7 § andra stycket – att med brott varpå fängelse kan följa i nu nämnda hänseenden jämställs i detta lagrum uppräknade brott.

29 kap. 2 och 3 §§ samt 51 kap. 25 §

Vi har i avsnitt 15.4 angett vår inställning till vad som vid val av påföljd bör gälla beträffande påföljdernas inbördes stränghet. Vi har där uttalat att det enligt vår mening är självklart att påföljder som innebär frihetsberövande skall betraktas som svårare än andra påföljder. Vår slutsats har blivit att fängelse är en svårare påföljd än skyddstillsyn, villkorlig dom och böter samt att böter är lindrigare än skyddstillsyn och villkorlig dom. De båda sistnämnda påföljderna är jämställda i svårhetshänseende. (Se 1 kap. 5 § och 34 kap. 1 och 2 §§ BrB.)

Vad vi uttalat i avsnitt 15.4 innebär att påföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom inte graderas inbördes. Enligt vår uppfattning är det visserligen mycket som talar för att någon form av gradering borde göras även av dessa påföljder. En sådan gradering är emellertid svår att göra med hänsyn till påföljdernas varierande innehåll. Och även om skyddstillsyn f. n. i de allra flesta fallen torde vara en strängare påföljd än villkorlig dom så kan en villkorlig dom som förenas med ett högt bötesstraff uppfattas som en lika ingripande eller t. o. m. strängare påföljd än en "blank" skyddstillsyn där övervakningen upphör efter ett år. Bl. a. för att den villkorliga domen i svårhetshänseende skall närma sig skyddstillsynen föreslår vi att villkorlig dom i princip alltid skall förenas med böter (34 kap. 14 § BrB). Vidare gäller beträffande skyddstillsyn och villkorlig dom att vi i princip är bundna av vad som gäller beträffande förutsättningarna för att välja resp. påföljd. Dessa förutsättningar är så konstruerade att svårhetsgraden av det begångna brottet i princip inte påverkar valet mellan skyddstillsyn och villkorlig dom. I stället är omständigheter med anknytning till gärningsmannens person avgörande. Detta talar med styrka för att påföljderna bör vara utbytbara mot varandra och således likställda i svårhetshänseende när det gäller val av påföljd.

Det nu sagda gäller regleringen av påföljdsbestämningen. Det är emellertid inte nödvändigt att rent processuella regler är identiska med de regler som gäller för påföljdsbestämningen enligt BrB utan här finns en möjlighet till ytterligare differentiering. Vad som då är mest angeläget är att i svårhetshänseende skilja ut sådan skyddstillsyn som förenas med fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB från övriga skyddstillsynspåföljder och villkorlig dom. En sådan skyddstillsyn måste nämligen alltid anses som svårare än skyddstillsyn i övrigt och villkorlig dom. Vi föreslår därför att vid omröstning (29 kap. 2 och 3 §§), vid fördelning av rättegångskostnader (31 kap. 10 §) och vid bedömningen av om en ändring i högre rätt strider mot förbudet mot reforma-

tio in pejus (51 kap. 25 §) skall – utöver vad som gäller enligt BrB – skyddstillsyn som förenats med fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB anses som svårare än övrig skyddstillsyn och villkorlig dom.

Att skyddstillsyn som förenas med fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB skall anses som lindrigare än fängelse, vilket blir följden av att vi i BrB slagit fast att fängelse är den svåraste påföljden, kan förefalla orimligt om man jämför ett fängelsestraff på en månad med en skyddstillsyn jämte tre månaders fängelse. Visserligen bör i detta sammanhang pekas på de förutsättningar som gäller för utdömande av fängelse enligt vårt förslag i 34 kap. 12 § BrB. En dom på skyddstillsyn får kombineras med fängelse endast om det, med hänsyn till att brottsligheten har betydande straffvärde eller till den tilltalades tidigare brottslighet, är uteslutet att döma till skyddstillsyn om denna inte förenas med frihetsberövande. Liksom f. n. innebär detta att skyddstillsyn jämte fängelse är avsett att ersätta, inte korta fängelsestraff, utan fängelsestraff på klart längre tid än det straff som utdöms jämte skyddstillsynen. I detta perspektiv framstår fängelse alltid som klart svårare än skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB. Men situationer som leder till orimliga resultat kan uppkomma. Således skulle en reglering som den i BrB i processuellt hänseende innebära att den som i underrätt dömts till skyddstillsyn jämte fängelse i tre månader skulle vara förhindrad att i högre rätt föra talan mot domen med yrkande om att endast få ett kortare fängelsestraff. Och vid lika röstetal i en domstol för skyddstillsyn jämte tre månaders fängelse å ena sidan och fängelse på en månad å andra sidan skulle den i detta fall klart strängare skyddstillsynspåföljden anses lindrigare och därför vinna.

Vi anser att nu nämnda konsekvenser inte kan godtas. Vi föreslår därför ett system som i processuellt hänseende innebär att vid jämförelse mellan rena fängelsestraff och skyddstillsyn jämte fängelsestraff enligt 34 kap. 12 § BrB skall den förstnämnda påföljden anses som lindrigare om den är lika lång eller kortare än fängelsestraffet enligt 34 kap. 12 § BrB. Att det rena fängelsealternativet vinner vid lika långa strafftider beror främst på att villkorlig frigivning inte kan äga rum från fängelse ådömt enligt 34 kap. 12 § BrB.

Överlämnande till särskild vård har vi inte graderat i svårhetshänseende i förhållande till påföljderna. Enligt vårt sätt att se det ligger överlämnande till särskild vård vid sidan av påföljdssystemet i övrigt med hänsyn bl. a. till de speciella regler som gäller för när de särskilda överlämnandeformerna får användas. En gradering är därför omöjlig att göra. Detta innebär att vi föreslår att överlämnande till särskild vård liksom f. n. skall vara utbytbart mot vilken påföljd som helst.

Ett genomförande av våra nu nämnda förslag förutsätter att ändringar genomförs i 29 kap. 2 och 3 §§ och i 51 kap. 25 §. Någon ändring i 31 kap. 10 § behövs inte. När det gäller den sistnämnda bestämmelsen kommer våra förslag i princip inte att förändra rättstillämpningen. I praxis har man nämligen frångått den reglering av påföljdernas inbördes ställning som f. n. kommer till uttryck i BrB och nuvarande 51 kap. 25 §.

Vi övergår nu till att kommentera de föreslagna ändringarna i 29 kap. 2 och 3 §§ och i 51 kap. 25 §.

I *29 kap. 2 §* förslås i paragrafens tredje stycke först den ändringen att det

särskilt anges att omröstning skall ske rörande huruvida påföljd skall ersättas med överlämnande till särskild vård. Detta är en följd av vårt förslag att överlämnande till särskild vård formellt inte skall anses som en brottspåföljd och innebär ingen ändring i sak.

I en ny tredje mening i samma stycke föreslår vi att det läggs in en bestämmelse som innebär att om det vid omröstning som där sägs förekommer både den meningen att skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB skall ådömas och att påföljden skall bestämmas till ett fängelsestraff så skall, om det erfordras, även längden på de fängelsestraff som sålunda anses böra ådömas anges. Anledningen till att en sådan regel behövs är att det inte är möjligt att avgöra om ett fängelsestraff, i enlighet med vad ovan sagts, är strängare än en skyddstillsyn som förenats med fängelse om inte längden av de olika fängelsestraffen anges.

Övriga förändringar i paragrafen är av redaktionell art och torde inte kräva särskild förklaring.

Bestämmelsen i *29 kap. 3 §* har ändrats i enlighet med vad som ovan anförts. Detta innebär följande.

Skyddstillsyn jämte fängelse har strukits i uppräkningen i nuvarande tredje meningen. Denna påföljd är ju enligt vad ovan sagts strängare än skyddstillsyn i övrigt och villkorlig dom vilket klart utsägs i den föreslagna lydelsen. Ändringen innebär således att om lika många ledamöter röstar för att skyddstillsyn jämte fängelse skall ådömas som för att påföljden skall bestämmas till skyddstillsyn utan fängelse, blir den senare meningen gällande. Vidare anges i den föreslagna lydelsen att en skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB är svårare än ett vanligt fängelsestraff på lika lång eller kortare tid än fängelset enligt 34 kap. 12 § BrB. När det gäller graderingen av påföljderna i övrigt i svårhetshänseende styrs denna av graderingen i BrB. Där framgår att fängelse är en svårare påföljd än skyddstillsyn och villkorlig dom, att dessa två påföljder är jämställda i svårhetshänseende och att böter är den lindrigaste påföljden.

Att fängelse i princip är svårare än övriga påföljder torde inte kräva några förändringar i 29 kap. 2 eller 3 §. Inte heller torde förslaget att anse skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB som svårare än skyddstillsyn i övrigt och villkorlig dom kräva annat än mindre förändringar i omröstningssystemet. Det förtjänar dock att påpekas att resulatet av vårt förslag blir att vid lika röstetal för fängelse å ena sidan och t. ex. villkorlig dom å andra sidan kommer villkorlig dom, i motsats till f. n., alltid att vinna. Likaså kommer, vid lika röstetal för blank skyddstillsyn å ena sidan och skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB å andra sidan, den blanka skyddstillsynen att vinna.

Om det vid omröstning förekommer både den meningen att fängelse skall ådömas och att påföljden skall bestämmas till skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB kan det, om valet står mellan dessa påföljder och de får lika många röster, som ovan nämnts inte avgöras vilken påföljd som är lindrigast och som således skall gälla, om inte de röstande på båda sidor även anger längden på det fängelsestraff som de anser bör utdömas. I de olika möjliga situationer som vid en sådan omröstning kan uppstå kommer utgången med vårt förslag att bli följande.

1. De som röstar för skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB är eniga om längden på detta straff och de som röstar för ett fängelsestraff är också eniga om längden på straffet. I denna situation vinner skyddstillsynspåföljden om det fängelsestraff som står emot denna är på längre tid. I annat fall vinner fängelsestraffet. I båda situationerna är omröstningen rörande påföljden härigenom avslutad. Någon ytterligare omröstning beträffande längden på straffen skall således inte ske.
2. De som röstar för skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB är eniga om längden på detta straff medan de som röstar för fängelse är oeniga om längden på detta. I detta fall vinner skyddstillsynspåföljden. Denna har fått hälften av rösterna och något enat motalternativ föreligger inte. Att skyddstillsynspåföljden här vinner kan ses som en följd av att denna i princip är lindrigare än ett fängelsestraff. Endast om det föreligger ett enigt motalternativ i form av fängelse på lika lång eller kortare tid vinner alltså fängelsestraffet över skyddstillsynspåföljden i detta fall. Här kan naturligtvis den situationen inträffa att båda de fängelsestraff som står mot skyddstillsynspåföljden är kortare än fängelsestraffet enligt 34 kap. 12 § BrB. Här blir pressen stor på de som röstar för fängelse att ena sig och därigenom vinna i omröstningen.
3. De som röstar för skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB är oeniga om längden på fängelsestraffet medan de som röstar för att påföljden skall bestämmas till fängelse är eniga om längden på detta straff. I detta fall föreligger inte något enigt skyddstillsynsalternativ som står mot fängelsestraffet utan detta senare vinner. Denna situation liknar den där man inte kan få majoritet för någon annan påföljd än straff enligt nuvarande 29 kap. 2 § tredje stycket. Utgången är också snarlik; påföljden bestäms till straff. Dock skall här ingen ytterligare omröstning företas. Domen skall lyda på det fängelsestraff som hälften av ledamöterna enat sig om.
4. Varken de som röstar på skyddstillsyn jämte fängelse enligt 34 kap. 12 § BrB eller de som röstar för ett fängelsestraff är eniga om längden på straffet. Här föreligger alltså minst fyra olika meningar om vilken påföljd som skall ådömas. I denna situation får man falla tillbaka på regeln i 29 kap. 2 § tredje stycket, sista meningen. Annan påföljd än straff har inte blivit gällande och omröstning skall då ske om straff.

Bestämmelsen i *51 kap. 25 §* har ändrats på så sätt att nuvarande andra och tredje meningarna har ersatts av en ny reglering. Grundläggande för vad som är att anse som lindrigare påföljd är den gradering i svårhetshänseende som görs i BrB. Se härom ovan under 29 kap. 3 §. I likhet med i den bestämmelsen görs också i förevarande paragraf ytterligare den graderingen, att skyddstillsyn jämte fängelse ådömt enligt 34 kap. 12 § BrB är att anse som en svårare påföljd än skyddstillsyn i övrigt och villkorlig dom. Vidare sägas att en sådan skyddstillsyn även är svårare än ett fängelsestraff på lika lång eller kortare tid än det jämte skyddstillsynen ådömda fängelsestraffet. I sista meningen slås för tydlighetens skull fast att några begränsningar med hänsyn till förbudet mot reformatio in pejus inte finns när det gäller att ersätta påföljd med överlämnande till särskild vård och tvärtom. Detta innebär inte någon förändring i sak.

30 kap. 6 §

Om den tilltalade har erkänt gärningen och brottspåföljden bestäms till annat än fängelse eller till fängelse i högst sex månader får dom utfärdas i förenklad form. För att denna bestämmelse skall få oförändrat tillämpningsområde har sexmånadersgränsen sänkts till tre månader.

36 kap. 20 § och 40 kap. 13 §

För att bestämmelserna skall anpassas till systematiken i BrB föreslås att termen böter i 36 kap. 20 § första stycket och i 40 kap. 13 § ändras till böter, högst ettusen kronor. Förslaget innebär ingen ändring i sak. (Jämför 9 kap.)

46 kap. 15 §

I paragrafen har endast den förändringen gjorts att paragrafhänvisningen i fjärde stycket anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

48 kap. 4 §

Strafföreläggande får enligt paragrafen utfärdas för rena bötesbrott samt för brott, för vilka stadgas dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Strafföreläggande får dock utfärdas endast för brott (ett eller flera tillsammans) som förskyller högst 100 dagsböter.

Med våra straffskalor och en oförändrad lydelse av paragrafen skulle antalet brott för vilka strafföreläggande får utfärdas öka starkt. Bl. a. skulle strafföreläggande få utfärdas för stöld (9 kap. 1 § BrB) och normalgraderna av övriga centrala förmögenhetsbrott. För att undvika detta har sexmånadersgränsen i paragrafen sänkts till tre månader. Detta innebär att området för strafföreläggande formellt sett minskas genom att ett antal brott där strafföreläggande f. n. får användas ges ett högre maximistraff än fängelse i tre månader. Av brott vid vilka strafföreläggande förekommer i praktiken är det här fråga om hemfridsbrott och olaga intrång (4 kap. 6 § BrB), lägsta graden av bokföringsbrott (13 kap. 5 § BrB), brott mot griftefrid (19 kap. 8 § BrB), brott mot naturvårdslagen (1964:822) och möjligen en del brott mot lagen (1950:596) om rätt till fiske och mot fiskeriförordningen (1982:126). Dessa brott svarar emellertid för endast ca en procent av strafföreläggandebesluten. Å andra sidan utvidgas möjligheterna att utfärda strafföreläggande något på andra områden. Bland brott som tillkommer kan nämnas olovlig kraftavledning, normalgraden (9 kap. 10 § BrB), dobbleri, anordnare (19 kap. 13 § BrB), falskt larm, normalgraden (19 kap. 15 § BrB) och normalgraderna av flera av brotten mot alkohollagstiftningen.

Att termen dagsböter i paragrafen ändrats till böter hänger samman med vårt förslag när det gäller bötesstraffets konstruktion. Strafföreläggande kan alltså utfärdas även för brott som, om dagsböter utdömts, skulle ha föranlett mindre än 25 dagsböter och för vilka med vårt förslag penningböter skall utdömas.

51 kap. 25 §

Se under 29 kap. 2 och 3 §§.

58 kap. 3 §

Paragrafen reglerar möjligheterna för högsta domstolen att i brottmål bevilja resning till men för den tilltalade. Enligt första stycket andra punkten gäller att resning får beviljas om för brottet är stadgat fängelse i mer än ett år samt omständighet eller bevis, som inte förebragts tidigare, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade dömts för brottet eller detta hänförts under väsentligt strängare straffbestämmelse än den som tillämpats.

Våra förslag innebär att maximistraffen sänks över lag. För lägre grader av gradindelade brott är det fråga om ganska betydande sänkningar. I paragrafen har ettårsgränsen sänkts till fängelse i sex månader. I praktiken innebär detta en viss inskränkning av möjligheterna att bevilja resning till men för den tilltalade.

17.3 Övriga bestämmelser

17.3.1 Lagen (1964:163) om införande av brottsbalken

I 6 och 12 §§ har paragrafhänvisningarna anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

17.3.2 Förundersökningskungörelsen (1947:948)

12 a, 21 och 21 a §§

I paragraferna har, förutom en rättelse i 12 a §, de nu gällande sexmånadersgränserna justerats ned till tre månader med hänsyn till våra förslag till ändrade straffskalor för brotten.

17.3.3 6 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

Beträffande trafikbrottslagen föreslås bl. a. att 6 § skall upphöra att gälla. Bestämmelsen omfattas av föreslagna 33 kap. 7 § första stycket 3 BrB. Se vidare specialmotiveringen i avsnitt 16. Beträffande specialmotivering till övriga bestämmelser i trafikbrottslagen hänvisas till avsnitt 14.5.1.

17.3.4 Lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister

2 §

I paragrafen har bestämmelsen om att registret skall innehålla uppgifter om dem som dömts till öppen psykiatrisk vård utgått med hänsyn till att vi föreslår att denna påföljd skall avskaffas. Vidare har paragrafhänvisningen i andra stycket anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

4 §

Vårt förslag till regler för förverkande av villkorligt medgiven frihet innebär bl. a. att den tid under vilken förverkande kan ske (prövotiden) skiljer sig från den tid varunder möjligheter finns att anordna övervakning och att på olika sätt från frivårdens sida ingripa mot den frigivne (frivårdstid). Ändringen i paragrafen innebär att kriminalregistret skall innehålla anteckning även om frivårdstiden.

3, 10 och 11 §§

Paragrafhänvisningarna har anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

17.3.5 Kriminalregisterkungörelsen (1973:58)

3 §

I paragrafen har bestämmelsen om att utdrag av kriminalregistret skall inhämtas innan någon överlämnas till öppen psykiatrisk vård utgått med hänsyn till att vi föreslår att denna påföljd skall avskaffas.

17.3.6 Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

12 §

I paragrafen har ettårsgränsen ändrats till tre månader med hänsyn till våra förslag till ändrade straffskalor. Paragrafens tillämpningsområde blir härigenom inte inskränkt.

17.3.7 Lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål

3 §

I paragrafen har tvåårsgränsen sänkts till sex månader med hänsyn till våra förslag till ändrade straffskalor. Paragrafens tillämpningsområde blir härigenom inte inskränkt.

17.3.8 Lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m.

20 §

I paragrafen har de följdändringar gjorts som krävs med hänsyn till våra förslag att slopa minimitiden för villkorlig frigivning, att slopa särregleringen enligt nuvarande 26 kap. 7 § BrB och att ändra reglerna för förverkande av villkorligt medgiven frihet. I strafftidsbesluten skall således anges dagen för strafftidens slut, när villkorlig frigivning skall ske och när prövotiden går ut. I de fallen frivårdstid gäller (se 29 kap. 7 § BrB) skall även utgången av denna fastställas.

22 §

Paragrafhänvisningen har anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

Bestämmelsen i 21 § första stycket, som innebär att om fängelse i högst två månader förekommer till verkställighet skall vid beräkning av strafftiden omräkning ske till dagar, har tidigare ändrats i takt med sänkningarna av minimitiden för villkorlig frigivning. Med hänsyn till att vi föreslår att minimitiden helt skall slopas kunde det diskuteras om inte skäl föreligger att nu avskaffa bestämmelsen. Vi har emellertid stannat för att behålla bestämmelsen oförändrad. Beträffande skälen härför vill vi hänvisa till prop. 1974:20 s. 82.

17.3.9 Kungörelsen (1974:286) med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m.

13 och 18 §§

Paragrafhänvisningarna har anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

17.3.10 Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

4 §

Vi föreslår att det i 29 kap. 3 § BrB införs en grundläggande regel om hur verkställigheten i anstalt av fängelsestraff skall utformas. På grund härav har 4 § kunnat kortas ned. Förändringen innebär ingen ändring i sak.

32 §

I paragrafen har termen "korttidspermission" ersatts med "permission". Anledningen härtill är att vi föreslår att frigivningspermission enligt 33 § försvinner och att det således i framtiden endast skall finnas en typ av permission från verkställighet i anstalt.

33 §

Paragrafen föreslås upphävd. Med vårt system, som innebär obligatorisk villkorlig frigivning för alla efter två tredjedelar av strafftiden, kan frigivningspermission enligt bestämmelsens nuvarande utformning inte komma i fråga. Vi anser inte heller att behov framdeles föreligger att kunna bevilja sådan permission och har därför inte funnit skäl att överväga någon ändrad utformning av institutet.

39, 43, 48 och 54–56 §§

I paragraferna har de ändringar vidtagits som krävs dels med hänsyn till att 33 § föreslås upphävd, dels på grund av de föreslagna ändringarna i BrB:s kapitel och paragrafindelning.

17.3.11 Kungörelsen (1974:248) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

10 och 11 §§

I paragraferna har ändringar gjorts för att de skall harmoniera med vårt förslag till obligatorisk villkorlig frigivning för alla. Den som friges från fängelsestraff på två månader eller kortare tid skall enligt vårt förslag visserligen friges villkorligt men enligt 29 kap. 7 § BrB inte bli föremål för någon frivård. Detta innebär dock inte att det skall ske någon förändring i fråga om frigivningsförberedelserna. Ändringen i paragraferna innebär inte några ändringar i sak.

12 och 14 §§

Paragraferna föreslås upphävda. Med vårt system, som innebär obligatorisk villkorlig frigivning för alla, befrias kriminalvårdsnämnden från uppgiften att besluta om frigivningstidpunkt m. m. för vissa dömda.

33 och 34 §§

I paragraferna har endast de ändringar vidtagits som föranleds av slopandet av institutet frigivningspermission.

17.3.12 Lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m. m.

6 a §

Till paragrafen har överförts regleringen i nuvarande 7 § tredje stycket narkotikastrafflagen. Överföringen innebär ingen ändring i sak.

17.3.13 Bötesverkställighetslagen (1979:189)

22 §

Paragrafhänvisningen har anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

17.3.14 Förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion

19 §

Paragrafhänvisningen i fjärde stycket har anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

Enligt första stycket punkten 10 får tingsnotarie förordnas att handlägga mål som endast rör brott för vilket inte är stadgat svårare straff än böter. Undantag görs emellertid för alla brottsbalksbrott utom förargelseväckande beteende, för militära mål, mål om vårdslöshet i trafik och mål om förvandling av böter. Genom vårt förslag till ändrade straffskalor tillskapas en del nya bötesbrott i specialstraffrätten som enligt vår uppfattning inte lämpar sig för avgörande av tingsnotarie som endast har förordnande enligt den nu aktuella punkten. Vi föreslår därför att undantagen i bestämmelsen utökas med olovlig jakt och olaga jakt (28 och 29 a §§ lagen (1938:274) om rätt till jakt) brott enligt 37 § andra stycket vapenlagen (1973:1176) och vårdslöshet till sjöss (324 § sjölagen [1891:35 s. 1]).

17.3.15 40 § utlänningslagen (1980:376)

40 §

I paragrafen har den nu gällande ettårsgränsen justerats ned till tre månader med hänsyn till våra förslag till ändrade straffskalor för brotten. Dessutom har första meningen i fjärde stycket utgått. Bestämmelsen om att det men som en utlänning åsamkas genom att han utvisas skall beaktas vid påföljdsbestämningen har överflyttats till 33 kap. 7 § andra stycket 3 BrB. Någon ändring i sak är det här inte fråga om.

17.3.16 Frivårdsförordningen (1983:250)

1, 10, 16, 20, 25, 29 och 34–36 §§

Paragrafhänvisningarna har anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

11 och 13 §§

I paragraferna har begreppet "frivårdstiden" införts i enlighet med förslaget till 29 kap. 7 § BrB. Dessutom har i 11 § kriminalvårdsnämnden utgått då denna enligt vårt förslag inte längre skall besluta i frågor om villkorlig frigivning.

15 §

Paragrafen har anpassats till innehållet i 29 kap. 7 § BrB.

17 §

Paragrafens första stycke har anpassats till innehållet i 29 kap. 7 § BrB. Förslaget innebär, som utvecklats i specialmotiveringen till 29 kap. 7 § BrB, att endast de som frigivits från fängelsestraff på mer än två månader kan bli föremål för övervakning och andra insatser från frivårdens sida. De som avtjänar kortare fängelsestraff, dvs. straff på två månader eller kortare tid, kommer när de villkorligt frigivits att hamna helt vid sidan av frivården och kommer således inte ens att registreras där.

Paragrafhänvisningen i paragrafens andra stycke har anpassats efter förslaget till ändring i BrB.

26 §

Paragrafen har anpassats till innehållet i 29 kap. 7 § BrB.

Denna bestämmelse innebär att frivårdstiden alltid är ett år och att den inte kan förlängas. Den som villkorligt frigivits kan således aldrig stå under övervakning efter det att ett år av prövotiden har förflutit.

17.3.17 Lagen om tillämpningen av brottsbalkens regler om skattebedrägeri och andra skattebrott

Vi föreslår, se avsnitt 13, att skattebrotten skall införas i BrB som ett nytt 11 kap. Till detta kapitel har förts bestämmelserna om de olika brotten i skattebrottslagen (1971:69) inklusive försöksbestämmelsen i 6 § skattebrottslagen, den nuvarande bestämmelsen i 11 § skattebrottslagen om vad som skall förstås med myndighets beslut om skatt eller avgift, ansvarsfrihetsregeln i 12 § skattebrottslagen och åtalsbestämmelsen i 13 § samma lag. Preskriptionsbestämmelsen i 14 § första stycket skattebrottslagen har inarbetats i BrB:s preskriptionsbestämmelser (37 kap. 1 § BrB). Övriga bestämmelser i skattebrottslagen har samlats i denna lag.

1 §

Som framgått av avsnitt 13 har vi ansett att nuvarande 1 § skattebrottslagen bör ligga utanför BrB. I 11 kap. 1 § BrB finns en hänvisning som innebär att 11 kap. gäller i fråga om skatt eller avgift enligt 1 § denna lag. Paragrafen är i sak oförändrad.

2–4 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 15–17 §§ skattebrottslagen och är i sak oförändrade.

5–8 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 14 § andra stycket och 14 a–c §§ skattebrottslagen och är i sak oförändrade.

17.3.18 Lagen om vad som avses med narkotika, m. m.

Vi föreslår, se avsnitt 13, att narkotikabrotten skall införas i BrB som ett nytt 16 kap. Till detta kapitel har förts bestämmelserna om de olika brotten i narkotikastrafflagen (1968:64) inklusive försöksbestämmelsen i 4 § narkotikastrafflagen samt medverkansbestämmelsen i 5 § samma lag. Förverkandebestämmelserna i 6 § narkotikastrafflagen har inarbetats i BrB:s förverkanderegler (38 kap. BrB). Bestämmelserna om beslag i 7 § första och andra styckena narkotikastrafflagen har inarbetats i RB (27 kap. 7 § RB) medan hänvisningen i 7 § tredje stycket har överförts till lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m. m., som en ny 6 a §. Övriga bestämmelser i narkotikastrafflagen har samlats i denna lag.

1 §

Till denna paragraf har förts bestämmelsen i 8 § första stycket narkotikastrafflagen om vad som skall förstås med narkotika. Bestämmelsen är i sak oförändrad.

Definitionen på narkotika finns alltså f. n. i narkotikastrafflagen. Den flyttades dit från narkotikaförordningen (1962:704) i samband med ändringarna i narkotikastrafflagen år 1983. Skälet för överflyttningen var att definitionen av narkotika ansågs böra bestämmas i lag och inte i en av regeringen utfärdad förordning. I denna del uttalade departementschefen följande (prop. 1982/83:141 s. 27).

> Av vad jag förut har anfört framgår att denna reglering såvitt gäller dess återverkan på straffbestämmelserna inte är tillfredsställande utifrån de normgivningsprinciper som har kommit till uttryck i regeringsformen. Jag finner det naturligt att man i samband med de förhållandevis betydande ändringar i den straffrättsliga regleringen som är aktuella i detta sammanhang för över den grundläggande bestämningen av vad som är att anse som narkotika till lag. Närmast till hands synes då ligga att bestämmelser i ämnet tas in i narkotikastrafflagen. En sådan placering är visserligen inte idealisk med hänsyn till att narkotikabegreppet är grundläggande även för den legala narkotikahanteringen, men någon bättre lösning synes åtminstone f. n. inte erbjuda sig. Jag förordar därför att en bestämmelse om vad som avses med narkotika tas in i narkotikastrafflagen. Den bör i sak kunna bygga på den nuvarande föreskriften i narkotikaförordningen. En justering bör dock ske på det sättet att de grundläggande förutsättningarna för att en vara skall anses som narkotika framgår av själva lagen.

Vi instämmer i departementschefens uttalande och vill särskilt peka på hans uppfattning att placeringen av narkotikadefinitionen i narkotikastraffagen inte är idealisk. Med vårt förslag avhjälps den olägenhet det innebär att den även för den legala narkotikahanteringen grundläggande definitionen finns bland straffbestämmelserna för narkotikabrott.

2 och 3 §§

Paragraferna motsvarar 8 § andra stycket resp. 5 a § narkotikastrafflagen och är i sak oförändrade.

4 §

Paragrafen motsvarar 6 § narkotikastrafflagen och är oförändrad.

18 Genomförandet av förslagen

18.1 Kostnader

Det är vanskligt för att inte säga omöjligt att mer precist förutse vad våra förslag kommer att leda till i praktiken. Detta gäller främst konsekvenserna av de ändrade straffskalorna i förening med övergången till obligatorisk två-tredjedelsfrigivning. Andra delar av förslagen, såsom slopandet av minimitiden, är det möjligt att mer exakt beräkna följderna av.

Med hänsyn till det nu sagda måste kostnadsberäkningarna av våra förslag bli grova och förenade med betydande osäkerhet.

Vid beräkning av konsekvenserna för beläggningen på kriminalvårdsanstalterna utgår vi genomgående från ådömda fängelsestraff efter huvudbrott år 1984. Vi är medvetna om att detta kan kritiseras på den grunden att bruket av fängelse kan variera år från år för olika brott.

Allmänna fängelseminimum föreslår vi höjt från 14 dagar till en månad. I de fall som straff på under en månad utdöms f. n. skall enligt vårt förslag till helt övervägande del fortsättningsvis ådömas böter. År 1984 utdömdes 480 fängelsestraff på mindre än en månad. Vi uppskattar att i 420 av dessa fall skulle påföljden med vårt förslag blivit böter. Den minskade beläggningen på kriminalvårdsanstalterna kan uppskattas till 15 årsplatser.

Att *minimitiden för villkorlig frigivning* slopas medför att anstaltstiden minskar, med tio dagar för den som avtjänar en månads fängelse och med 20 dagar för den som avtjänar två månaders fängelse. År 1984 utdömdes ca 6 100 straff på en månad och ca 3 000 straff på två månader. Minskningen av beläggningen i årsplatser räknat blir ca 200. Vi har vid denna beräkning tagit hänsyn till bl. a. att korta fängelsestraff i en del fall sammanläggs med andra fängelsestraff vid verkställigheten och att det inte blir fråga om någon tidigare frigivning för dem som avtjänar korta fängelsestraff ådömda enligt nuvarande 28 kap. 3 § BrB.

Även de ändrade *straffskalorna* i kombination med övergången till *obligatorisk villkorlig frigivning efter två tredjedelar för alla intagna* kommer att medföra en minskning av beläggningen på kriminalvårdsanstalterna. Närmare beräkning kan här inte göras utan det blir fråga om en ganska grov skattning. Om våra förslag till straffskalor och de av oss lämnade anvisningarna för tillämpningen genomförs fullt ut bör resultatet i årsplatser räknat för vissa centrala brott kunna uppskattas till följande. Normalgraden och grova graden av stöld, bedrägeri och förskingring: en minskning med 170 årsplatser. Grovt rån en ökning med 30 årsplatser medan enkelt rån medför

en minskning med 30 årsplatser. Mord, dråp och grov misshandel: en ökning med 40 årsplatser. Våld mot tjänsteman: en ökning med 40 årsplatser. Sexualbrotten: en ökning med 20 årsplatser. Grovt narkotikabrott: en ökning med 60 årsplatser. Rattfylleri: en minskning med 50 årsplatser. För övriga brott blir förändringarna i årsplatser räknat obetydliga dock med övervikt för minskning. Totalt uppskattar vi att förslagen i denna del leder till en minskad beläggning på kriminalvårdsanstalterna med runt 75 årsplatser.

Användningsområdet för *fängelse i kombination med skyddstillsyn* förändras genom vårt förslag på så vis att större restriktivitet skall iakttas vid ådömande av maximistraffet, tre månader. De vinster i anstaltsplatser som kan uppkomma härigenom är marginella och kan till någon del motverkas av den ändrade regleringen av villkorlig frigivning från sådant fängelse.

Vi bedömer att våra förslag rörande *fängelse som gemensamt straff* och *regler för påföljdsbestämningen* inte medför några idag uppskattbara förändringar av beläggningen på kriminalvårdsanstalterna. I fråga om användningen av fängelse har ju i påföljdsbestämningsreglerna i stort sett nuvarande praxis lagfästs även om vi i viss utsträckning syftar till ett minskat bruk av fängelse såväl vad gäller antal utdömda straff som längden på straffen. På sikt torde man därför kunna räkna med att reglerna leder till en begränsning av fängelsestraffets användning.

Utöver de nu redovisade konsekvenserna för beläggningen på anstalterna är det vår bedömning att våra förslag inte kommer att medföra några ändrade kostnader för *kriminalvården*. Visserligen kommer genom slopandet av minimitiden för villkorlig frigivning genomströmningshastigheten på anstalterna att något öka. Detta synes dock inte på sikt behöva medföra några större praktiska problem eller något behov av ytterligare personal. Eventuellt får vissa rutiner, t. ex. för utfärdande av strafftidsbeslut och åtgärder i behandlingskollegium, anpassas efter den nya situationen. Nämnas kan att med vårt förslag behöver kriminalvårdsdirektörerna och styresmännen vid anstalterna inte längre avge yttrande till kriminalvårdsnämnden i fråga om villkorlig frigivning och att frigivningsförberedelserna något bör förenklas genom att villkorlig frigivning blir helt igenom obligatorisk. Förslagen i avsnitt 7.4 kan något minska antalet klienter inom frivården, dock endast marginellt.

Våra förslag rörande konstruktionen av *bötesstraffet* och användningen av detta kommer att föra med sig inte oväsentligt ökade intäkter av böter. Någon närmare beräkning är dock inte möjlig att göra.

Den föreslagna obligatoriska villkorliga frigivningen för alla intagna medför på sikt att *kriminalvårdsnämnden* kan avskaffas. Under en relativt lång övergångsperiod kommer nämnden dock att få företa prövningar enlig nuvarande 26 kap. 7 § BrB. Utöver sådana prövningar har nämnden idag att handlägga ärenden om vistelse utanför anstalt enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt beträffande intagen som dömts till fängelse i lägst två år. Vidare kan vissa beslut av övervakningsnämnd överklagas till kriminalvårdsnämnden. År 1984 avgjorde kriminalvårdsnämnden 89 ärenden angående § 34-vistelse. Samma år överprövades övervakningsnämnds beslut i 19 fall. Skulle kriminalvårdsnämnden avskaffas bör, som vi föreslog i vårt tidigare delbetänkande om villkorlig frigivning (SOU 1981:92), nämndens prövning av § 34-vistelser överflyttas till kriminalvårdsstyrelsen. Talan mot övervak-

ningsnämnds beslut bör kunna föras vid domstol.

För *rättsväsendet,* dvs. polis, åklagare och domstolar, medför våra förslag inga ökade kostnader. Tvärtom kan de medföra vissa besparingar. Sålunda kommer, om än i liten omfattning, möjligheten att handlägga brottmål genom strafföreläggande och med ensamdomare eller liten nämnd att öka. Vidare kommer behovet av förundersökning och personundersökning att minska något. Såsom pekats på i avsnitt 8.3 bäddar vår konstruktion av bötesstraffet för en vidgad användning av ordningsbotsföreläggande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att våra förslag inte på något område leder till ökade kostnader. Å andra sidan uppstår klart förutsebara besparingar endast genom en minskad beläggning på kriminalvårdsanstalterna med uppemot 300 årsplatser. Härtill kommer ökade intäkter för staten av böter.

18.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De ändringar vi föreslår i BrB:s påföljdssystem och av straffskalorna kräver inte omfattande särskilda förberedande åtgärder innan de kan träda i kraft. Tidpunkten för ikraftträdandet är därför närmast beroende av tidsåtgången för remissförfarande samt behandling i regeringskansli och riksdag. Från denna utgångspunkt bör lagändringarna kunna träda i kraft den 1 juli 1988, varvid lagen om straff för folkmord, narkotikastrafflagen och skattebrottslagen skall upphöra att gälla.

Specialmotivering till övergångsbestämmelser

Brottsbalken

I fråga om den nya lagstiftningens tillämplighet på brott som har begåtts före ikraftträdandet får föreskriften i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen beaktas. Denna innebär att svårare brottspåföljd inte får åläggas än den som var föreskriven när den brottsliga gärningen förövades. Vidare får beaktas bestämmelsen i 5 § BrP om att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte en därefter antagen ny lagstiftning leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Dessa föreskrifter torde i princip inte gälla i fråga om verkställighet av brottspåföljder (jämför prop. 1965:159 s. 36 ff).

Med hänsyn till de nu berörda bestämmelserna kan en del av våra föreslagna bestämmelser inte få tillämplighet på brott som begåtts före ikraftträdandet. Detta gäller t. ex de förhöjda bötesmaxima i 32 kap. 2 §, 34 kap. 11 och 14 §§ samt 36 kap. 8 och 9 §§. Det förhöjda bötesmaximumet i 28 kap. 2 § kan inte tillämpas i fall där gamla straffskalan för brottet redan innehåller böter. I de fall vårt förslag innebär att böter förs in i en straffskala som nu endast innehåller fängelse kan dock böter över nuvarande maximum, 120, ådömas. Detta gäller t. ex. stöld (9 kap. 1 §) och rattfylleri där omständigheterna ej är mildrande (4 § trafikbrottslagen). Om man således finner att böter enligt vårt förslag är en tillräcklig påföljd för ett rattfylleri begånget före ikraftträdandet kan upp till 200 dagsböter dömas ut. Att märka är att

vid bedömandet om ny lag leder till lindrigare straff skall en jämförelse ske mellan de resultat till vilka man kommer i det konkreta fallet genom tillämpning av äldre resp. ny lag. Detta medför att vid den övergång från dagsböter till penningböter som vi föreslagit (28 kap. 2 och 3 §§) bötesbeloppet bör beräknas såväl i dagsböter som penningböter. Grundbeloppet 500 kr. kan ej utdömas för brott begångna före ikraftträdandet och det höjda minimibeloppet för dagsboten kan ej heller tillämpas i sådant fall (28 kap. 2 §). Möjligheten att då fängelse ådöms såsom gemensamt straff gå över stadgat maximum med mer än två år kan ej tillämpas på äldre brott (29 kap. 2 §).

Med de undantag som nu nämnts torde de föreslagna bestämmelserna i 28–34 kap., se dock nedan beträffande villkorlig frigivning, få tillämpas även på brott begångna före ikraftträdandet.

Beträffande våra förslag till nya straffskalor för brotten torde inte några problem uppstå vid bedömningen av vilken lag som leder till lindrigaste straffet.

I *punkten 2* ges en bestämmelse om förverkande av villkorligt medgiven frihet. För den som villkorligt frigivits före ikraftträdandet bör i princip äldre bestämmelser om förverkande vid ny brottslighet gälla. Den regel som därvid främst är av intresse, för att inte en klar försämring för den frigivne skall inträffa, är den som reglerar tiden under vilken det nya brottet måste begås för att förverkande skall få ske. Föreslagna 36 kap. 4–6 §§ skall således ej tillämpas på sådan frigiven. Om äldre bestämmelser om förverkande tillämpas bör den föreslagna bestämmelsen i 33 kap. 6 § ej gälla. Äger villkorlig frigivning rum efter ikraftträdandet skall den nya återfallsregleringen tillämpas, och detta oberoende av om villkorlig frigivning skett enligt nya eller äldre bestämmelser (se punkt 3). Andra punkten har utformats i enlighet med det nu anförda.

De nya reglerna om villkorlig frigivning innebär skärpning (om man bortser från huvuddelen av dem som f. n. särbehandlas enligt 26 kap. 7 §) för de intagna vad gäller kvotdelen och lindring vad gäller minimitiden. Bestämmelsen i *punkt 3* har i princip utformats så att förslaget om slopad minimitid för villkorlig frigivning träder i kraft omedelbart medan den obligatoriska tvåtredjedelsfrigivningen inte skall gälla dem som dömts före ikraftträdandet. Grundtanken bakom regleringen är att en intagen övergångsvis inte skall drabbas av förlängd anstaltsvistelse men däremot komma i åtnjutande av en förkortad sådan.

Den som dömts före ikraftträdandet skall således friges enligt gamla regler. Detta innebär bl. a. att kriminalvårdsnämnden under en övergångsperiod får företa bedömningar enligt nuvarande 26 kap. 7 § av detta klientel. Den nya regeln om slopad miminitid slår dock igenom även på tidigare domda på så sätt att de som dömts till, eller gemensamt verkställer, straff på en månad eller mer men mindre än tre månader skall villkorligt friges utan minimitid, men då först när två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Den som har strafftid på mindre än en månad skall avtjäna hela straffet. Förekommer efter ikraftträdandet gemensamt till verkställighet både gammalt och nytt straff skall de nu beskrivna övergångsbestämmelserna tillämpas beträffande det gamla straffet.

Det torde vid ett genomförande av förslagen inte vara möjligt att hitta och ändra alla hänvisningar till BrB som finns i andra författningar. På grund

härav har i *punkten 4* generellt föreskrivits att de nya bestämmelserna i denna lag skall tillämpas i stället för de gamla till vilka hänvisas eller vilka annars avses.

Förslaget i 37 kap. innebär att preskriptionstiderna ändras. För några enstaka brott kan det innebära förlängda preskriptionstider. Beträffande brott begångna före ikraftträdandet får påföljd inte ådömas om de skulle varit preskriberade enligt den lag som gällde då brottet begicks. Detta följer av den princip som kommer till uttryck i 12 § BrP.

Övriga författningar

De övergångsbestämmelser som här föreslagits torde inte kräva några kommentarer.

V Reservationer m. m.

Reservation av Blenda Littmarck

Brottslighetens utveckling

Vid en översyn av straffskalor för olika brott är det en angelägen uppgift att söka förkorta de frihetsstraff som måste förekomma. Det är väl känt att frihetsstraffen ofta är nedbrytande för den enskilde och alltid kostsamma för samhället. Brottslighetens nivå och utveckling bör dock vara en given utgångspunkt då frågor om påföljder för brott övervägs.

Brotten mot brottsbalken har mer än femdubblats sedan 1950 och uppgår nu till nära 850 000. Om brott mot specialstraffrättsliga lagar medräknas närmar sig det totala antalet brott per år en miljon. Olika typer av stöld utgör omkring 60 procent av alla brott. Det begås årligen cirka 142 000 inbrottsstölder. Antalet brottsbalksbrott ökade mellan 1983 och 1984 med 46 000, varav 35 000 var tillgreppsbrott.

Den verkliga brottsnivån är dock högre, beroende på att många brott inte anmäls. Genom intervjuundersökningar har visats att var tjugonde person av befolkningen råkat ut för våld eller hot om våld och att vart femte hushåll drabbats av stöld eller skadegörelse.

Denna utveckling har framkallat oro hos medborgarna. En ny otrygghet har uppstått i samhället. Det är nödvändigt att beakta detta då förändring av straffskalor skall ske.

En av statens viktigaste uppgifter är att skydda människor mot brott. Det sker bl. a. genom att en brottsling erhåller ett straff som allmänheten upplever som rimligt. Detta betyder inte att påföljden måste utgöras av ett långt fängelsestraff. Det väsentliga är *att* en reaktion sker och att den sker så snabbt som möjligt. Märker medborgarna att brott inte bekämpas med all kraft riskerar vi en förtroendekris i samhället.

Minskade strafftider

Vid en förändring av straffskalorna är det särskilt maximistraffet som kan sänkas. Orsaken är att det är sällsynt att stadgade maximistraff verkligen utdöms. Det förhåller sig så att flertalet brott leder till påföljder som ligger nära minimistraffet. Det är därmed också tydligt att stor försiktighet måste iakttas beträffande sänkning av minimistraff. En mildring av dessa får ju starkt genomslag i den dömande verksamheten. Det är också nödvändigt att

utgå i från att allmänheten upplever böter som en klart lindrigare påföljd än fängelse.

Det är vidare möjligt att minska strafftiderna endast om två förutsättningar uppfylls. Den ena är att brott som allmänheten anser som allvarliga inte resulterar i alltför milda påföljder. Den andra är att personer som gång på gång återfaller i brott måste erhålla strängare straff.

Straffvärdet av olika brott

Beträffande straffvärdet av olika brott kommer jag nedan att lämna särskilda motiveringar. Allmänt gäller att jag motsätter mig förslaget att införa böter i straffskalan för tämligen allvarliga brott. Enligt min mening strider det mot allmän rättsuppfattning att brott såsom normalgraden av misshandel, stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, bedrägeri, utpressning, häleri, förskingring, urkundsförfalskning och rattfylleri skall kunna resultera i enbart böter, när brotten i nuläget endast har fängelse i straffskalan. I betänkandet underskattas allmänhetens oro över den fortsatta tillväxten av förmögenhetsbrott. Det finns därför anledning att skärpa straffen beträffande vissa brott. Exempelvis bör inbrott i bostad alltid anses som grov stöld, och därmed leda till svårare påföljd.

Återfall i brott

En mycket stor andel av dömda personer återfaller i brott. För vissa kategorier av de dömda är siffran så hög som 80–90 procent. Enligt betänkandet skall – då fråga är om att döma till fängelse – återfall inte ha någon självständig betydelse vid straffmätning utan påverka påföljdsbestämningen endast genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Denna uppfattning kan jag inte dela. Det är nödvändigt att vid utformning av strafflagstiftning ta hänsyn till att en stor del av brottsligheten utgörs just av återfall i brott. En skarpare reaktion vid återfall krävs för att visa att lagstiftaren menar allvar med sina straffbud. Om brottslingar får klart för sig att återfall konsekvent leder till obehagliga följder kommer fler personer att avstå från att begå brott.

Det är känt att en liten grupp av kriminellt belastade personer svarar för en oproportionerligt stor andel av de brott som begås. Leif G W Persson beräknade i en studie 1976 gällande Stockholm att ungefär 10 procent av de misstänkta personerna svarade för lika många inbrott som de övriga 90 procenten tillsammans. I BRÅs lägesrapport för 1984 visades att 3 procent av de misstänkta svarar för nära 40 procent av alla brottsdeltaganden (en person som begått ett brott = ett brottsdeltagande, tre personer som begått fyra brott = 12 brottsdeltaganden). Det rör sig om en grupp som omfattar 2 700 personer. Att det finns en grupp vanebrottslingar klarlades även mycket tydligt genom den våg av brott som följde på halvtidsfrigivningen sommaren 1983.

I BRÅs rapport "Brottsutvecklingen 1985" bekräftas att gruppen av högaktivt kriminella spelar en större roll för brottsnivån i dag än tidigare.

Strängare påföljder krävs beträffande de verkliga vanebrottslingarna. Återfall skall dock ges särskild betydelse först sedan en person dömts vid ett

flertal tillfällen och likväl fortsätter att begå brott. Då bör ett proportionellt strängare straff utdömas. Fortsätter personen att begå brott skall fortgående allt hårdare straff utdömas. Hänsyn skall självfallet tas till vilken typ av brott återfallet gäller. Reaktionen skall stå i relation till brottets svårhet.

Villkorlig frigivning

Reglerna om obligatorisk villkorlig frigivning efter halva strafftiden tillkom på förslag från fängelsestraffkommittén. Jag var då ensam om att reservera mig mot kommitténs förslag. Halvtidsfrigivningen har utsatts för berättigad kritik. Det är bra att kommittén nu föreslår att frigivning skall ske först sedan två tredjedelar av strafftiden verkställts. Denna ändring är dock inte tillräcklig. Jag anser att villkorlig frigivning inte skall vara obligatorisk. I princip bör hela det utdömda straffet avtjänas. I enskilda fall bör dock villkorlig frigivning kunna äga rum. Det finns skäl att överväga om denna prövning skall ske i domstol. Villkorlig frigivning bör vara en belöning för gott uppförande och inte komma i fråga innan större delen av straffet avtjänats.

Förverkande av villkorlig frigivning

Förverkande av villkorligt medgiven frihet kan för närvarande ske om den dömde återfaller i brott. Det nu framlagda förslaget innehåller inskränkningar av möjligheten till förverkande. Förverkande skall nämligen inte ske såvida inte brottsligheten är likartad eller särskilt allvarlig. Detta innebär i praktiken att om en person tidigare dömts för ett våldsbrott och därefter begår ett förmögenhetsbrott kommer förverkande av villkorligt medgiven frihet inte att ske såvida inte båda brotten bedöms som särskilt allvarliga. Det är vidare inte säkert att den villkorligt medgivna friheten förverkas för den som har dömts för misshandel eller rån och sedan gör sig skyldig till narkotikabrott eller mordbrand.

Jag kan inte acceptera en så kraftig uppluckring av förutsättningarna för förverkande som förslaget innebär. Tvärtom bör reglerna om förverkande skärpas jämfört med nuläget. Utgångspunkten bör vara att den som missbrukar det förtroende den villkorliga frigivningen utgör genom nya brott normalt skall avtjäna återstående strafftid. Självfallet måste undantag kunna göras då det nya brottet är av mindre allvarlig natur.

Böter

Enligt förslaget skall böter komma till ökad användning beträffande brott för vilka det nu stadgas fängelse. Väsentligt högre bötesstraf än i nuläget skall kunna utdömas. Som framgått ovan motsätter jag mig att böter skall införas i straffskalan för ett stort antal brott. Det saknas därför anledning till så kraftiga höjningar av bötesbeloppen som föreslås.

Frågor med anknytning till kommitténs uppdrag

Ett ämne som ligger utanför kommitténs uppdrag är brottsoffrens situation. Alltför ofta tenderar debatten att handla om brottslingens förhållanden, me-

dan den som drabbats av brottet blir bortglömd. Det är bra att denna fråga har uppmärksammats i betänkandet. För egen del vill jag framhålla att det är av största betydelse att genomgripande åtgärder snarast vidtas för att förbättra läget för dem som drabbats av brott.

Straffsystemets utformning har stor betydelse för brottslighetens nivå i samhället. Men självfallet är det viktigt att om möjligt undanröja orsakerna till kriminellt beteende. Det råder dock osäkerhet om vad som får en människa att begå brott. Enligt min mening har det avgörande betydelse vilka normer som förmedlas till unga människor i familj och skola. Normer har ett starkt inflytande på ungdomars attityder och handlingssätt. Bygger normerna på en klar respekt för andra människors liv och egendom, kommer detta att motverka att människor begår brott.

Många brott har ett starkt samband med missbruk av narkotika. Vi kan aldrig radikalt minska brottsligheten om vi inte kommer till rätta med narkotikamissbruket. Det är därför bl. a. nödvändigt att kriminalisera även konsumtion av narkotika.

En frihetsberövande påföljd behöver inte bara fungera som ett straff. Tiden i fängelse kan också öppna möjligheter att erbjuda narkotikamissbrukare behandling för deras missbruk. Att skapa helt narkotikafria anstalter och hjälpa narkotikamissbrukare ur deras beroende är angelägna kriminalpolitiska reformer.

Det är väl känt att risken för upptäckt kan avhålla många personer från att begå brott. Därför är polisens verksamhet av central betydelse. Har polismakten för små resurser, ökar brottsligheten. Detta åskådliggjordes mycket tydligt bl. a. i Stockholm, då en stor del av polisstyrkan var sjukskriven under en period i oktober 1985. Bristande resurser hos polisen resulterar naturligtvis även i att färre brott klaras upp. Polisens resurser måste förstärkas och verksamheten främst inriktas på att skydda enskilda mot brott.

Jag är medveten om att vad som här anförts om orsaker till brott, åtgärder mot missbruk och polisens resurser i viss mån faller utanför vad kommittén skall behandla. Dessa frågor är dock av så stor betydelse i detta sammanhang att jag funnit det nödvändigt att helt kort redovisa min inställning.

Brotten i brottsbalken

3 kap. Om brott mot liv och hälsa

Från 1980 till 1984 ökade antalet våldsbrott med nära 25 procent. Allt fler människor drabbas således av sådana brott. Jag anser det särskilt oroande att det s. k. oprovocerade gatuvåldet tilltar. Många människor vågar inte längre röra sig fritt av rädsla för att bli utsatta för våld.

Enligt min mening är detta en helt oacceptabel situation. Medborgarna skall inte tvingas kalkylera med att de exempelvis skall bli misshandlade då de vistas på gator och torg. Det säger sig själv att denna utveckling drabbar svaga grupper i samhället särskilt hårt. Sådana förhållanden får inte råda i en rättsstat.

I detta läge är det helt uteslutet att sänka minimistraffet för misshandel från fängelse till enbart dagsböter. Jag anser att våldsbrott har ett högt straff-

värde och att det även i framtiden bör stadgas fängelse som minimistraff för normalgraden av misshandel.

Frågan är om det inte i stället finns fog för en straffskärpning på så sätt att fler misshandelsbrott skall bedömas som grov misshandel. Det händer inte sällan att domstolarna bedömer ett brott som normalgraden av misshandel, trots att såväl våldet som skadan är omfattande. Då denna fråga snarare gäller domstolarnas praxis än utformningen av aktuell lagtext, avstår jag från att föreslå någon ändring i detta sammanhang.

Jag har inte heller övertygats om skälen till att införa dagsböter i straffskalan för normalgraden av vållande till annans död. Enligt min mening skulle det vara olämpligt att en gärning som lett till en annan människas död skulle resultera i exempelvis 50 dagsböter.

9 kap. Om stöld, rån och andra tillgreppsbrott

Som anfördes ovan utgör stöldbrotten en stor del av den totala brottsligheten. Det är alltså en brottstyp som drabbar många människor och som dessutom ökar fortlöpande. Inte minst från allmänpreventiv synpunkt är det då olämpligt att mildra påföljden för brott som stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel.

Vad särskilt gäller inbrott i bostad anses detta av de allra flesta människor som en svår integritetskränkning. Praktiskt taget alla människor upplever ett inbrott i sitt hem som en upprivande händelse. En främmande person har gått igenom lådor och skåp, han har skadat eller förstört på olika sätt och han har tillägnat sig egendom. Det som har stulits eller förstörts har ofta stort affektionsvärde, som inte kan kompenseras genom eventuell ersättning från något försäkringsbolag. Hur skall exempelvis en vigselring eller ett gammalt släktfoto värderas? Det är väl omvittnat hur människor som drabbats av inbrott har svårt att känna sig trygga i bostaden. De får lätt en känsla av att allt kan hända igen och att de har blivit övergivna av rättssamhället. Människor har rätt att känna trygghet i sina hem. För att markera vilken allvarlig kränkning av hemfriden det är fråga om måste – såsom Moderata Samlingspartiet tidigare krävt i motioner i riksdagen – stöld medelst inbrott i bostad alltid anses som grov stöld. Detta skall klart anges i det lagrum som behandlar grov stöld. Brottet kommer därmed att medföra strängare straff.

10 kap. Om bedrägeri och annan oredlighet

Det kan knappast råda någon tvekan om att bedrägeri, utpressning, häleri och svindleri av allmänheten uppfattas som allvarliga brott med tämligen högt straffvärde. Vad särskilt gäller häleri förtjänar det att framhållas det nära samband som råder med tillgreppsbrott. Starka skäl talar således emot att införa dagsböter i straffskalan för normalgraden av de nämnda brotten.

11 kap. Om skattebedrägeri och andra skattebrott

För vårdslös skatteuppgift föreslås dagsböter upp till ett års fängelse. Jag anser att brott som sker utan uppsåt har ett relativt lågt straffvärde. Vårdslös skatteuppgift bör därför inte kunna föranleda allvarligare påföljd än fängelse sex månader.

12 kap. Om förskingring och annan trolöshet

I likhet med bedrägeri med flera brott i 10 kap. bör förskingring anses ha så högt straffvärde att dagsböter inte skall ingå i straffskalan för normalgraden av brottet.

17 kap. Om förfalskningsbrott

Även förfalskningsbrott har ett högt straffvärde. Det bör därför inte komma ifråga att införa dagsböter i straffskalan för normalgraden av urkundsförfalskning, undertryckande av urkund, signaturförfalskning och märkesförfalskning.

18 kap. Om mened, falskt åtal och annan osann utsaga

Det är nödvändigt att man bibehåller respekten för kravet att ett vittne skall tala sanning sedan ed avlagts. Rättssäkerheten sätts i fara om vittnen lämnar osanna uppgifter. Respekten för eden kan urholkas genom de sänkningar av straffskalorna som kommitténs majoritet föreslår. För att det klart skall markeras vilket allvarligt brott mened är bör någon sänkning av maximistraffet för grov mened – för närvarande fängelse åtta år – inte ske. Enligt majoritetens förslag skall straffet för normalgraden av mened sänkas från fängelse fyra år till fängelse ett år och sex månader. Detta kan jag inte godta. Straffet för ifrågavarande brott bör istället bestämmas till fängelse tre år.

Jag är medveten om att maximistraffet används mycket sällan och beklagar detta. Låga straff gör det möjligt för t. ex. en huvudman i ett narkotikamål att avlöna någon som "sitter av" straffet om vinsten är tillräckligt hög.

20 kap. Om brott mot allmän verksamhet m. m.

Det inträffar allt oftare att en person som är åtalad för grov brottslighet försöker att med hot eller våld påverka exempelvis vittnen att avstå från att yttra sig eller att ändra sina uppgifter. Det är även känt att hot eller våld kan riktas mot bl. a. vittnen på grund av att de medverkat till att brottslingar blivit dömda. Av dessa skäl är det angeläget att sådana gärningar kan föranleda stränga straff. Straffet för övergrepp i rättssak bör därför bestämmas till fängelse tre år.

Brotten i trafikbrottslagen

Förslaget innebär att minimistraffet fastställs till dagsböter för samtliga berörda brott. Beträffande rattfylleri görs i betänkandet gällande att fängelse även i fortsättningen kommer att bli den dominerande påföljden. Av specialmotiveringen framgår emellertid att fängelse skall följa främst om det varit fråga om en ansvarsfull föraruppgift, vårdslös körning eller återfall. Det innebär att de vanliga s. k. promillekörningarna kommer att ge böter. Dessa körningar utgör en majoritet av alla rattfylleribrott.

I sak överensstämmer förslaget med den proposition om trafiknykterhetsbrotten, vilken på grund av stark kritik från breda grupper i samhället återkallades av regeringen.

Brottet rattfylleri anser jag vara så allvarligt att det inte finns utrymme för dagsböter i straffskalan om inte brottet är sådant att omständigheterna är mildrande. Minimistraffet bör fastställas till fängelse.

Starka skäl talar för att frågor gällande indragning av körkort bör prövas av allmän domstol i samband med att trafikbrott behandlas. Det hade varit till fördel om kommittén hade haft möjlighet att ta upp denna fråga.

Enligt förslaget skall grov vårdslöshet i trafik i straffskalan uppta dagsböter. Detta brott förutsätter att gärningsmannen har uppträtt mycket hänsynslöst i trafiken. Jag kan inte godta att minimistraffet bestäms till annat än fängelse.

Reservation av Jan Nilsson

Brottslighetens utveckling

Brottsligheten har ökat kraftigt under de senaste decennierna. Våldsbrott och förmögenhetsbrott, riktade mot enskilda, upplevs idag av ett stort antal människor som ett allvarligt hot i vardagen. Särskilt i de större städerna förekommer oprovocerade överfall och rån i sådan utsträckning att många medborgare känner att deras normala rörelsefrihet har begränsats. Äldre personer vågar exempelvis inte utnyttja kollektiva kommunikationsmedel för att besöka vänner och bekanta under kvällstid.

Inbrotten i lägenheter och villor ökar också dramatiskt. I storstädernas förortsområden finns villaområden som systematiskt blivit föremål för inbrott utan att samhället har vidtagit effektiva åtgärder för att förhindra en fortsatt inbrottsvåg.

Förmögenhetsbrotten kännetecknas också av att gärningsmannen i många situationer visar begränsad respekt för människors liv och hälsa. Olika slag av vapen kommer oftare till användning än vad som var fallet för 15–20 år sedan.

Det ökade missbruket av alkohol och narkotika är, enligt min mening, den viktigaste faktorn till brottslighetens utveckling. Jag återkommer till detta i reservationen.

Brottslighetens bakgrund

De bakomliggande faktorerna till brottslighetens utveckling har diskuterats inom kommittén. I betänkandet redovisas relativt kortfattat att bl. a. samhällsutvecklingen med större tätorter och minskad social kontroll har medverkat till brottsnivån i samhället.

Enligt min bedömning har majoriteten i kommittén underskattat betydelsen av 1960- och 1970-talens folkomflyttning från mindre orter till storstadsregionerna. När sysselsättningen sviktade på hemorten tvingades tiotusentals människor att söka sig till de mer expansiva storstäderna för att erhålla arbete.

Uppbrott från hemmiljön och etablerade sociala kontaktmönster, samt inflyttning till anonyma förortsområden, har skapat grunden till den sociala

struktur som tyvärr kännetecknar ett flertal av dessa områden. Den sociala statistiken ger en klar bild över den destruktiva sociala miljö som formats i storstädernas hårt exploaterade förortsområden.

Barn och ungdomar har drabbats hårdast av den utveckling som jag här redovisat. Betydande brister i den fysiska och sociala miljön, samt en begränsad eller obefintlig social kontroll i bostadens närhet utgör, enligt min bedömning, ett allvarligt hot för den uppväxande generationen. Staten och kommunerna måste här ta ett stort och gemensamt ansvar för att omedelbara och effektiva åtgärder vidtages.

Om inga åtgärder kommer till stånd föreligger betydande risker för en utveckling av subkulturer som kan medföra allvarliga samhällsproblem under 1990- och 2000-talet. Det finns tecken som tyder på att den brottslighet som idag förekommer i exempelvis förorterna till USA:s storstäder i annat fall kan bli en realitet även i Sverige inom en nära framtid.

Sammanfattningsvis finns det anledning att slå fast att samhällets utveckling inom olika områden har avgörande betydelse för brottsligheten på lång sikt. Kriminalpolitiken har i detta perspektiv begränsade möjligheter att påverka brottsligheten. På kort sikt bör det däremot finnas förutsättningar att påverka brottsnivån med en rätt utformad och tillämpad kriminalpolitik.

Brottsbekämpning på flera områden

Kriminalpolitiken kommer ofta i centrum när brottsutvecklingen diskuteras. Ökad brottslighet har, enligt en skola, ett nära samband med de låga straff som utmäts och verkställs. Enligt en annan skola bidrager istället långa straff till ökad brottslighet bl. a. på grund av fängelsevistelsens destruktiva miljö.

Oavsett vilken kriminalpolitisk uppfattning man har torde det stå klart att inget samhälle kan avstå från ett sanktionssystem som skall drabba de personer som bryter mot vedertagna regler och samhällets rättsordning. Vid allvarliga brott krävs ett sanktionssystem som är så utformat att det genom sin omfattning förstärker det moralbildande syftet och därmed samhällets regelsystem.

För vissa allvarliga brott föreslår nu kommittémajoriteten sådana förändringar av straffskalorna att de allmänpreventiva effekterna sänks till en nivå som innebär risk för ökad brottslighet. Som exempel kan nämnas normalgraden av misshandel och rattfylleri där lägsta straffet idag vanligtvis är fängelse en månad och enligt förslaget 100 dagsböter. Grovt rån med fängelse 4 år som minimum sänks till 2 år. Vid normalgraden av tillgrepp av fortskaffningsmedel, häleri, svindleri, förskingring samt ett flertal gäldenärsbrott ersätts fängelse med 50 dagsböter eller lägre.

Med hänvisning dels till de risker som uppenbarligen föreligger för ökad brottslighet på kort sikt, dels till att den allmänna rättsuppfattningen sannolikt inte är analog med de förändringar som här föreslagits av kommittémajoriteten har jag anmält avvikande mening till utformningen av straffskalorna för vissa särskilt angivna brottstyper.

Inledningsvis har jag redovisat samhällsutvecklingens betydelse för brottsligheten på längre sikt. Åtgärder måste nu vidtagas på flera områden. Ett sådant område är *skolan*, som har ett stort ansvar att på ett tidigt stadium

lära barn och ungdomar respekt för andra människors integritet. Inte minst gäller detta i förhållande till de äldre.

Polisens roll måste också bli föremål för särskild uppmärksamhet i brottsförebyggande syfte. Antalet ouppklarade brott i förhållande till den totala brottsligheten är idag oförsvarligt högt. En gärningsman som planerar ett villa- eller lägenhetsinbrott kan idag kalkylera med att risken för upptäckt och lagföring är mindre än 10 procent. Strafftidens längd kommer i ett sådant perspektiv att få begränsad betydelse i brottsförebyggande syfte.

Lokalt stationerade poliser i bostadsområdena, som har personkontakt med de boende, kan här fylla en viktig brottsförebyggande funktion. En kraftig förstärkning av polisens resurser är därför nödvändig i ett samhälle som vill öka skyddet för enskilda personer och förebygga inbrott och skadegörelse mot enskild och offentlig egendom.

Alkohol- och narkotikapolitiken är ett annat område som har stor eller närmast avgörande betydelse för brottslighetens omfattning. Förmögenhetsbrotten har ofta ett samband med gärningsmannens ständiga finansieringsbehov för sin narkotikakonsumtion. Effektivare gränskontroll och internationellt samarbete är några av de åtgärder som måste prioriteras för att minska tillförseln av narkotika till landet.

Missbruk av alkohol är vanligt i samband med misshandel. En radikalt minskad alkoholkonsumtion skulle omedelbart medföra lägre brottslighet inom ett flertal brottstyper. De åtgärder som hittills vidtagits inom det alkoholpolitiska området redovisar inga påtagliga indikationer på en minskad konsumtionsnivå.

Enligt min mening kan införande av inköpsrestriktioner medföra dels en kraftig begränsning av alkoholkonsumtionen bland de stora missbruksgrupperna, dels reducera ungdomarnas tillgång till alkohol. Datatekniken bör nu ge goda möjligheter att, utan långdragna utredningar, införa ett effektivt system.

Frågor av denna karaktär ligger i princip utanför fängelsestraffkommitténs arbete, men med hänsyn till drogpolitikens nära samband med brottsutvecklingen känner jag mig oförhindrad att här redovisa dessa synpunkter.

Målsägandens situation måste uppmärksammas

Brott orsakar ofta stort lidande för dem som drabbas. Fysiska och psykiska skador som kan medföra handikapp och livslång invaliditet är inte ovanliga.

Brottsprocessen är idag koncentrerad på brottet och gärningsmannen. Målsäganden deltager i första hand som stöd för åklagarens bevisföring. Processen i domstolen äger i många fall rum när lång tid har förflutit sedan brottet begicks. Under denna tid ägnas ringa tid åt målsägandens personliga situation.

I kommittén har jag föreslagit att målsägandens situation måste bli föremål för särskild uppmärksamhet. De fysiska och psykiska skadeverkningar som målsäganden drabbas av måste ge grund för ersättning/skadestånd med helt andra belopp än nuvarande regler ger utrymme för.

Åklagaren skall ha skyldighet att aktivt företräda målsäganden i skadeståndsmålet i domstolen. Utbetalning av skadestånd får ej vara beroende av

gärningsmannens betalningsförmåga. Skadeståndet skall därför förskotteras av samhället som därefter har en fordran på gärningsmannen. Med en sådan ordning kommer målsäganden alltid att vara garanterad att skadeståndet utbetalas utan dröjsmål.

Frågor med denna inriktning ligger utanför kommitténs direktiv. Det är med tillfredsställelse jag nu noterar att enighet uppnåtts i kommittén att ändå föreslå att en särskild utredning genomförs som skall ha till uppgift att redovisa ett åtgärdsförslag med denna inriktning.

Återfall i brott

Utvecklingen på bl. a. narkotikaområdet har medfört att ett stort antal personer som är dömda för brott återkommer med nya brott när verkställigheten av fängelsestraffet upphör. De s. k. vanebrottslingarna svarar idag för en mycket stor andel av brottsnivån i samhället.

Enligt kommitténs förslag skall upprepad brottslighet inte påverka strafftidens längd för det nya brottet. Enligt min mening måste samhällets reaktion på upprepad brottslighet skärpas. Högre straff skall därför utdömas för personer som ofta återkommer i ny brottslighet. Jag delar därmed inte kommitténs förslag att återfall inte skall ha någon självständig betydelse vid straffmätning.

Brotten i brottsbalken och specialstraffrätten

Kommitténs direktiv innebär bl. a. att förslag skall redovisas som reducerar fängelsestraffen. Kommitténs nu framlagda förslag innebär i princip en generell reducering av fängelsetiden för huvuddelen av brotten i såväl brottsbalken som specialstraffrätten. För vissa, enligt kommittén särskilt allvarliga brott, har undantag gjorts från denna princip. En annan metod har varit att ersätta korta fängelsestraff med böter.

Med hänvisning till vad jag tidigare redovisat reserverar jag mig emot kommittémajoritetens förslag till straffskalor enligt följande.

3 kap. Om brott mot liv och hälsa

Med hänvisning till vad jag redovisat inledningsvis om våldsbrottslighetens utveckling saknas det anledning att sänka det nuvarande minimistraffet för normalgraden av misshandel från fängelse till 100 dagsböter. Våldsbrottslingar som återfaller i brott riktade mot enskilda personer har enligt min mening meriterat sig särskilt för en betydande straffskärpning.

Ett stort antal fall av allvarlig misshandel rubriceras i nuvarande domstolspraxis som normalgraden av misshandel. Det finns anledning att ifrågasätta om inte ett stort antal fall av allvarlig misshandel skall hänföras till grov misshandel med åtföljande straffskärpning. Rekvisiten för misshandel i 3 kap. 4 och 5 §§ BrB bör förändras i enlighet med vad jag här redovisa.

Brott som begås utan varje form av uppsåt bör av förklarliga skäl erhålla ett relativt lågt straffvärde. Vid övergång från fängelse till böter i strafskalan bör dock lägsta straffet vara 100 dagsböter.

9 kap. Om stöld, rån och andra tillgreppsbrott

Inledningsvis har jag redovisat den oroväckande ökning som skett av förmögenhetsbrotten de senaste decennierna. Särskilt den ökade inbrottsvågen i villor och lägenheter utgör för många människor inte enbart en förlust av egendom utan framförallt ett angrepp på den personliga integriteten. Samhället måste ha en ovillkorlig skyldighet att med kraft ingripa mot och med olika åtgärder förebygga denna typ av brottslighet.

Stöld i någons bostad, sommarstuga eller motsvarande personligt utrymme bör, med hänvisning till vad jag ovan anfört, rubriceras som grov stöld med den straffskala som då gäller. Detta innebär att lägsta straff för bostadsinbrott blir fängelse 3 månader.

För normalgraden av stöld föreslår majoriteten i kommittén att fängelse skall utgå som lägsta straff och ersättas med 50 dagsböter. Ett så lågt straff för stöld kan jag inte acceptera. Vid övergång från fängelse bör lägsta straffet vara 100 dagsböter.

För grovt rån bör, med hänvisning till vad jag tidigare redovisat, minimistraffet vara 3 år.

10 kap. Om bedrägeri och annan oredlighet

Bedrägeri, häleri, utpressning och svindleri är så allvarliga brott att lägsta straff för dessa brott bör, i likhet med stöldbrottet, vara 100 dagsböter. Kommitténs förslag att fängelse som minimum för flera av dessa brott skall ersättas med 50 dagsböter avvisas därför.

12 kap. Om förskingring och annan trolöshet

I likhet med vad jag föreslagit beträffande stöldbrottet etc samt enligt kommitténs förslag vad avser 11 kap. oredlig uppbördsredovisning bör lägsta straff vara 100 dagsböter.

13 kap. Om gäldenärsbrott

Kommittén föreslår att lägsta straff för oredlighet mot borgenärer och vårdslöshet mot borgenärer samt mannamån mot borgenärer skall ändras från fängelse till 50 dagsböter eller lägre. Enligt min mening har dessa brott ett så högt straffvärde att lägre straff än 100 dagsböter ej bör komma i fråga.

17 kap. Om förfalskningsbrott

För normalgraderna av urkundsförfalskning, undertryckande av urkund, signaturförfalskning och märkesförfalskning utgör idag fängelse lägsta straffet i straffskalan. Enligt kommitténs förslag skall fängelse ersättas med 50 dagsböter. I likhet med ett flertal andra brottstyper där fängelse ersätts med böter bör lägsta bötesstraffet vara 100 dagsböter.

18 kap. Om mened, falskt åtal och annan osann utsaga

Kommittén föreslår att maximistraffet för normalgraden av mened sänks från 4 år till 18 månader. En så kraftig sänkning av menedsstraffet kan medföra att respekten för domstolarna och rättsväsendet urholkas. Osanna uppgifter inför domstol kan också innebära att oskyldiga personer döms till långvariga fängelsestraff. Med hänvisning till rättssäkerheten kan kommittémajoritetens förslag till straffskala ej accepteras.

För normalgraden av mened och osann utsaga inför nordisk domstol bör det finnas möjlighet att döma till fängelse upp till 3 år.

20 kap. Om brott mot allmän verksamhet m. m.

Enligt förslaget sänks maximistraffet för normalgraden av övergrepp i rättssak från 2 år till 3 månader och för grovt övergrepp från 4 år till 2 år. Enligt min bedömning är detta ett brott av så allvarlig karaktär att det bör finnas möjlighet att vid normalgraden döma till fängelse 6 månader samt vid grovt brott till fängelse 3 år.

Brotten i trafikbrottslagen

Kommittémajoriteten föreslår att dagsböter skall införas i straffskalan för rattfylleri. Rattfylleristraffet har tidigare varit föremål för riksdagens prövning utan att en majoritet erhållits för en förändring i enlighet med kommitténs förslag. Kritiken mot en regeringsproposition med detta innehåll var t. o. m. så massiv att regeringen föredrog att återkalla förslaget.

Enligt min bedömning är rattfylleri ett allvarligt brott, som kan medföra tragiska konsekvenser för många människor. Det saknas därför bärande skäl att frångå nuvarande praxis att utdöma fängelse vid rattfylleri. Kommitténs förslag att införa dagsböter i straffskalan avvisas därför.

Brotten i jaktlagen

Kommittén föreslår också att i normalgraderna av olovlig jakt och olaga jakt fängelse skall utgå ur straffskalan. För dessa brott skall i fortsättningen enbart dömas till böter.

Under de senaste åren har uppmärksammats ett flertal fall av allvarliga brott mot jaktlagen. Bl. a. har organiserad tjuvjakt av högvilt förekommit. Enligt min mening är detta ett allvarligt brott, som berör såväl skyddet för de vilda djuren under fridlysningsperioden, som en kränkning av äganderätten till jord- och skogsmark. Okontrollerad jakt och brukande av kulvapen (med lång räckvidd) under dessa former kan också innebära uppenbar fara för andra människors liv och hälsa.

För normalgraden av olovlig jakt och olaga jakt bör det finnas möjlighet att döma till fängelse upp till 3 månader.

Reservation av Kay-Vilhelm Winqvist

Fängelsestraffkommittén har gjort en genomgång av straffskalorna för brotten i brottsbalken och de, när det gäller utdömande av fängelsestraff, viktigaste brotten i specialstraffrätten. Förslaget innebär sänkta straffskalor för vissa brott men i några fall också straffskärpningar. Med hänsyn tagen till att kommittén föreslår att den s. k. halvtidsfrigivningen avskaffas innebär dock kommitténs förslag att straffvärdet på många brott behålls oförändrat.

Jag ansluter mig till majoritetens förslag utom i några väsentliga avseenden; förslagen till straffskalor för misshandel och stölder som drabbar enskilda samt rattfylleri.

Det finns hos många människor en känsla av otrygghet, en rädsla för att man själv eller ens anhöriga skall bli utsatta för brott. Många fruktar att de skall finna sina hem vandaliserade eller genomsökta efter inbrott. Att drabbas av detta innebär för många en grov integritetskränkning. Deras skyddade sfär, hemmet, har blivit kränkt, besudlad. Många upplever vidare en fruktan för att drabbas av fysiskt våld. En rädsla för att bli misshandlad, sparkad och slagen, när man rör sig ute "på gator och torg". Misshandeln är ofta oprovocerad, själva våldstillfället är första gången då offret har kontakt med gärningsmannen. Ibland är misshandeln föranledd av att gärningsmannen vill tillgripa pengar från offret men ofta verkar våldet utövas för "nöjes skull".

Jag vill inte tynga denna reservation med statistik om brottsutvecklingen när det gäller förmögenhetsbrott och våldsbrott. Det räcker med att konstatera att antalet anmälda inbrott fortsätter att öka samtidigt som uppklaringsprocenten för dessa brott sjunker. För närvarande uppgår den inte till mer än 12 %, dvs endast ungefär en på tio av inbrottsstölderna klaras upp. Även för våldsbrotten är utvecklingen alarmerande. De senaste tio åren har de anmälda våldsbrotten ökat med 43 %.

Ett rättssamhälle bygger bl. a. på principen att staten skall värna om medborgarnas liv och egendom. I den västerländska kulturen har staten haft denna skyldighet alltsedan statsbildningarnas uppkomst.

För att medborgarnas rättsmoral skall upprätthållas måste de vara garanterade att rättsväsendet beivrar den vardagsbrottslighet som de kan bli utsatta för. När polisen efter ett lägenhetsinbrott inte har resurser att göra brottsplatsundersökning riskerar detta att leda till att den som blir utsatt för brottet tappar tilltron till rättsväsendets intresse av att brottet utreds och det stulna återskaffas. När människor, särskilt äldre, inte vågar röra sig ute av rädsla att bli rånade eller misshandlade leder detta till en känsla av osäkerhet och fruktan som inte hör hemma i ett demokratiskt samhälle. När den som har blivit bestulen, rånad eller misshandlad upplever att den som blir fälld för ett brott slipper påföljd eller bara får en lindrig sådan sprider sig lätt en uppfattning att det är "gratis" att begå brott. Tron på samhället som garant för skyddet av liv och egendom riskerar att svikta.

Detta har lett mig till uppfattningen att samhället måste reagera hårdare och mer målmedvetet på brotten mot enskilda, både våldsbrotten och förmögenhetsbrotten. Förutom att förbättra de brottsförebyggande åtgärderna, där bekämpandet av narkotikan är en central uppgift, och att åstadkom-

ma förbättrad kriminalvård, bör därför straffen för våldsbrott och förmögenhetsbrott som riktas mot enskilda skärpas.

Enligt kommittémajoritetens förslag skall påföljden för normalgraden av misshandel kunna bestämmas till dagsböter. Detta är idag möjligt enbart om brottet rubriceras som "ringa misshandel". Det är enligt min mening inte acceptabelt att ändra minimistraffet för normalgraden av misshandel på sätt som kommittén föreslår. Allmänna fängelseminimum bör även i fortsättningen utgöra minimum för misshandel som inte kan bedömas som ringa.

Inte heller vad gäller grov stöld är jag beredd att acceptera kommittémajoritetens förslag. Enligt min mening bör stölder som riktas mot enskilda och som sker där någon har sin bostad, alltid betraktas som grova stölder. Detta oavsett om stölden förövas mot någons permanenta bostad eller mot fritidshus och oavsett värdet på det stulna. Det är det faktum att någons integritetsskyddade sfär har blivit kränkt som skall medföra att brottet rubriceras som grovt.

Den syn som jag här har gett tillkänna beträffande stölder bör komma till direkt uttryck i lagtexten genom ett tillägg till nuvarande 8 kap. 4 § andra stycket BrB. Paragrafen bör enligt min mening ha följande lydelse.

"Är brott som i 1 eller 3 § sägs att anse som grovt, skall för grov stöld dömas till fängelse, lägst tre månader och högst fem år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det avsett sak som någon bar på sig, om gärningsmannen varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel, *om brottet förövats genom inbrott i någons bostad,* eller om gärningen eljest varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada".

Genom att hänföra bostadsinbrotten till grova stölder gör samhället en markering av det angelägna i att brotten mot enskilda skall bedömas som allvarliga brott.

Slutligen kan jag inte acceptera kommittémajoritetens förslag till sänkning av straffet för rattfylleri. Kommitténs förslag i denna del överensstämmer i huvudsak med den proposition om trafiknykterhetsbrotten (prop. 1984/85:21) som regeringen drog tillbaka sedan det stod klart att den inte skulle haft förutsättningar att bli bifallen av riksdagen.

I likhet med vad folkpartiet vid det tillfället anförde menar jag att en lagändring som får till följd att ett antal av de rattfyllerister som idag döms till fängelse istället kommer att dömas till böter inte är acceptabel. En sådan ändring av lagen kommer tveklöst att ge intryck av att samhället har förändrat sin syn på rattfylleri och inte längre betraktar detta brott lika allvarligt som idag. Den allmänpreventiva funktion som fängelsestraffet har skulle därmed försvagas. Den minskade risken att hamna i fängelse kan uppenbarligen leda till att fler kommer att "chansa" att köra bil i alkoholpåverkat tillstånd. Att på detta sätt ge en signal om att lagstiftaren inte längre betraktar bilkörning och alkoholförtäring som oförenliga kan få ödesdigra konsekvenser. Någon ändring av påföljderna för trafiknykterhetsbrotten bör därför inte förekomma.

Särskilt yttrande av Erland Aspelin och Dag Victor

Det finns få områden i samhället där vikten av en sammanhängande och konsekvent politik är så framträdande som inom kriminalpolitiken. Även om åtgärder av annat slag i många fall kan vara mer betungande för den enskilde än straff och andra brottspåföljder kvarstår att dessa är unika genom sin repressiva och klandrande karaktär. Detta gäller särskilt fängelsestraffet som i sig utgör det yttersta maktmedel som staten har gentemot den enskilda individen.

Termer som förutsebarhet, legalitet och proportionalitet framhålls ofta som ledstjärnor för det straffrättsliga systemet i en modern rättsstat. Vid en internationell jämförelse torde det svenska straffrättssystemet få anses fylla högt ställda krav i dessa hänseenden. I likhet med i de flesta andra länder har emellertid grundläggande principer av detta slag huvudsakligen gjort sig gällande beträffande avgränsningen av det straffbara området. Frågorna om straffmätning och val av påföljd har däremot i betydande utsträckning överlämnats till rättstillämpningen utan närmare vägledning från lagstiftaren. Den enhetlighet som förekommer är till stor del en följd av att domstolarna uppfattar det som en självklar skyldighet att tillgodose kraven på en enhetlig rättstillämpning. De principer som styr eller bör styra påföljdsbestämningen är emellertid endast rudimentärt utvecklade och grundar sig till övervägande del på en svårgripbar domstolstradition. Bestämmelserna om påföljdsval i brottsbalken är vaga och delvis motsägelsefulla. Vad gäller straffmätningen ger i och för sig straffskalorna för de enskilda brotten ett väsentligt stöd för rättstillämpningen. Dessa har emellertid ofta tillkommit utan närmare överväganden eller vid skilda tidpunkter med skiftande motiveringar.

Mot denna bakgrund anser vi att de förslag till regler för påföljdsbestämning som nu läggs fram av fängelsestraffkommittén är betydelsefulla. En reform i den riktning som kommittén föreslår bör kunna bidra till en ökad förutsebarhet och en mer konsekvent och enhetlig praxis.

Vi ställer oss också i allt väsentligt bakom den kriminalpolitiska grundsyn som varit vägledande för kommitténs arbete. Det bör framhållas att den regelstruktur som kommittén föreslår i och för sig lätt kan anpassas också till andra synsätt är det som kommittén företräder. Häri ligger enligt vår uppfattning en av förslagets stora förtjänster. Bestämmelser av det slag som kommittén föreslår bör således inte endast underlätta rättstillämpningen utan bör också kunna bidra till att göra den kriminalpolitiska debatten tydligare och dess resultat lättare att omsätta i praktiska reformer.

Förslagen är mycket omfattande och rör en lång rad olikartade problem. Även om vi ställer oss bakom kommitténs principiella utgångspunkter och de väsentliga huvuddragen i förslagen är vi dock i vissa delar tveksamma eller avvisande till förslagens innehåll. Vi anser det emellertid inte vara meningsfullt att i detta sammanhang avge något mer detaljerat ställningstagande. Vi vill dock antyda vissa punkter där vi menar att förslagen bort utvecklas eller ändras i olika hänseenden.

I likhet med gällande regelsystem tar kommitténs förslag angående straffmätning främst sikte på enstaka brott. I praktiken avser straffmätningen ofta flerfaldig brottslighet. Även om kommitténs förslag här ger bättre väg-

ledning är det dock på sikt angeläget att åstadkomma ännu klarare reglering för sådana fall.

Påföljdsvalsregleringen innebär enligt vår uppfattning ett stort framsteg i förhållande till nuvarande reglering. I ett hänseende kan man dock hysa viss tvekan. Det gäller principerna för val mellan villkorlig dom och skyddstillsyn som enligt vår mening borde ges en fastare förankring i lagtext.

Förslaget angående villkorlig frigivning anser vi vara en klar förbättring i förhållande till gällande rätt. Det kan dock ifrågasättas om det inte i detta sammanhang varit ännu bättre att föreslå ett fullständigt avskaffande av institutet med hänsyn till att det endast är i samband med en total straffskaleöversyn som ett avskaffande kan komma i fråga.

De föreslagna bestämmelserna om förverkande av villkorlig frigivning utgör i praktiken en särskild återfallsreglering. Även här innebär förslaget enligt vår uppfattning en klar förbättring i förhållande till gällande rätt. Genom den av kommittén föreslagna lagregleringen undanröjs den tvekan som f. n. råder när det gäller återfallets betydelse för straffmätningen. Mot förslaget i denna del kan dock anmärkas att den tidrymd, under vilken förverkande kan ske efter villkorlig frigivning från de längsta fängelsestraffen, är väl kort.

Straffskaleöversynen torde vara den del av betänkandet som lämnar störst utrymme för skiftande uppfattningar i detaljfrågor. Även om vi i huvudsak ställer oss bakom kommitténs förslag också i denna del avviker vår uppfattning i vissa fall från kommitténs.

Vi vill här nämna att vi anser det vara inkonsekvent och olyckligt att sexualbrotten lämnats utanför kommitténs översyn och därigenom i praktiken getts ett väsentligt förhöjt straffvärde. Sexualbrotten har visserligen nyligen varit föremål för lagstiftning men detta utesluter enligt vår uppfattning inte att en förnyad prövning måste ske i samband med en total straffskaleöversyn.

I likhet med vad som gäller för sexualbrotten har straffskalorna för narkotikabrotten nyligen varit föremål för övervägande i lagstiftningssammanhang. Kommitténs ställningstagande avviker från de ståndpunkter som då intogs. Att – såsom kommitténs förslag innebär – låta den grövre och den lindrigare brottsligheten ha oförändrat straffvärde medan detta höjs för mellangruppen är enligt vår uppfattning också opåkallat. Just beträffande denna mellangrupp kan tvärtom starka skäl anföras för att straffmätningen i förhållande till annan brottslighet ofta redan nu framstår som oproportionerligt sträng.

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. JU.
2. En treårig yrkesutbildning – riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning – beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.
8. Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. Fi.
9. Ny lönegarantilag. A.
10. Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. U.
11. Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. U.
12. Datorer, sårbarhet, säkerhet. Fö.
13. Påföljd för brott 1 Lagtext och sammanfattning. Ju.
14. Påföljd för brott 2 Motiv. Ju.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]
Påföljd för brott 1 Lagtext och sammanfattning [13]
Påföljd för brott 2 Motiv [14]

Försvardepartementet

Militära skyddsområden. [7]
Datorer, sårbarhet, säkerhet [12]

Finansdepartementet

Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning – riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning – beskrivningar, förslag. [3]
Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny lönegarantilag. [9]

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1986-04-23
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09302-2
ISSN 0375-250X