

Justitiekottets yttrande

1977/78:1 y

över propositionen 1977/78:159 om ändring i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst m. m. jämte motioner, såvitt gäller sanktionssystemet

Till försvarsutskottet

Inledning

I propositionen 1977/78:159 föreslår regeringen (försvarsdepartementet) ändringar inom vapenfrilagstiftningens område. Förslagen innebär bl. a. att möjligheten att erhålla tillstånd till vapenfri tjänst blir större, att prövningsförfarandet förenklas och att tjänstgöringsområdena för den vapenfria tjänsten blir fler. Framlagda lagförslag ingriper inte i det nuvarande straffrättsliga sanktionssystemet. Emellertid bör enligt vad som uttalas i propositionen vid upprepade gånger att fullgöra värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst lagföring ske högst två gånger. Som påföljd vid förstagångsvägran bör enligt propositionen väljas villkorlig dom förenad med böter, medan påföljden vid andragångsvägran bör bestämmas till fängelse, i normalfallet minst fyra månader.

Propositionen har hänvisats till försvarsutskottet som genom beslut den 18 april 1978 hemställt att justitiekottet avger yttrande över propositionen jämte motioner såvitt avser sanktionssystemet vid vägran att fullgöra värnplikt eller vapenfri tjänst.

I ärendet har väckts sju motioner, varav tre berör sanktionssystemet, nämligen motionerna 1977/78:1921 av Bengt Gustavsson m. fl. (s), 1977/78:1923 av Evert Svensson m. fl. (s) och 1977/78:1924 av Lars Werner m. fl. (vpk).

Utskottets synpunkter

Till grund för de i propositionen upptagna förslagen ligger 1973 års vapenfriutrednings betänkande (SOU 1977:7) Rätten till vapenfri tjänst. Utredningen tillsattes efter begäran av riksdagen med anledning av motioner rörande översyn av lagen (1966:413) om vapenfri tjänst (vapenfrilagen) och av påföljden för totalvägran (FöU 1973:7, rskr 37 och JuU 1973:16, rskr 120). Justitiekottet uttalade i ärendet bl. a. att det kunde ifrågasättas om fängelsestraff utgör en lämplig sanktionsform mot gärningar som är betingade av djupt religiösa och moraliska betänkligheter. Mot denna påföljd talade enligt utskottet också att de som gör sig skyldiga till totalvägran ofta är så unga att brottsbalkens regler om restriktivitet vid ådömande av fängelse

formellt blir tillämpliga på dem. I direktiven till utredningen uttalades att det med hänsyn till nödvändigheten att upprätthålla kravet på den medborgerliga skyldigheten att fullgöra värnplikt eller vapenfri tjänst inte kunde komma i fråga att helt slopa påföljd eller att endast tillämpa lindrigare påföljder i form av t. ex. bötesstraff. Å andra sidan hänvisades i direktiven till de av justitieutskottet framförda betänkligheterna beträffande användning av fängelsestraffet.

Utskottet vill med anledning av det i propositionen framlagda förslaget till en början uttala att utskottet alltjämt har uppfattningen att det är nödvändigt att begränsa fängelsestraffets användning vid vägran att fullgöra värnplikt eller vapenfri tjänst. Det lämpligaste sättet att uppnå den önskade begränsningen är enligt utskottets mening att i första hand skapa sådana förutsättningar för vapenfri tjänst att ett mindre antal ansökningar kommer att avslås. Förslag i den riktningen läggs också fram i propositionen och måste enligt departementschefen få till följd att antalet fall av vägran minskar. Även om förslagen genomförs kommer det dock, som också departementschefen framhåller, alltid att finnas några som vägrar att fullgöra såväl värnplikts-tjänstgöring som vapenfri tjänst. Utskottet delar departementschefens bedömning att det är uteslutet att för dessa fall helt slopa påföljden eller att endast tillämpa lindriga påföljder, t. ex. bötesstraff.

Vapenfriutredningen föreslog som en ny sanktionsform vid totalvägran en särskild samhällstjänst. Enligt utredningen skulle domstol kunna förordna om överförande till samhällstjänsten av den som vid fullgörande av värnplikts-tjänstgöring eller vapenfri tjänst vägrar eller underlåter att utföra vad som åligger honom om det kan antas att han inte kommer att fullgöra tjänstgöringen. Den som därefter vägrar att fullgöra samhällstjänsten skulle enligt utredningen kunna dömas till fängelse.

Förslaget om samhällstjänst fick ett blandat mottagande under remissbehandling av vapenfriutredningens betänkande, och departementschefen uttalar i propositionen att han delar den kritiska syn på förslaget som därvid kommit fram. Departementschefen tar därför avstånd från tanken att nu införa en sådan sanktionsform för den typ av brott det här gäller. Förslagen i propositionen bygger i stället på det nuvarande påföljdssystemet i brottsbalken. Departementschefen anger vissa riktlinjer i fråga om påföljden för vägransbrott. Dessa innebär en ordning enligt vilken påföljden vid första-gångsvägran bör bestämmas till villkorlig dom förenad med ett kraftigt bötestraff, och vid andragångsvägran till fängelse, i normalfallet minst fyra månader.

Sanktionsformerna vid totalvägran tas upp i tre motioner, som samtliga anknyter till vapenfriutredningens förslag om samhällstjänst. I motionen 1921 uttalas att det kan ifrågasättas om förslaget om villkorlig dom förenad med böter som påföljd får någon nämnvärd preventiv effekt. Motionärerna anser vidare att ett straff om fängelse fyra månader vid andragångsvägran är onödigt långt. Enligt motionärerna bör man i stället ta till vara förslaget om

samhällstjänst, som dock bör begränsas till tjänstgöring inom civilförsvaret. Yrkandet i motionen går ut på att riksdagen skall besluta om ett sådant sanktionssystem. I motionen 1923 uttalar motionärerna att de finner vapenfriutredningens förslag om samhällstjänst väl värt att pröva. Motionärerna, som yrkar avslag på propositionen, föreslår därför att utredningens förslag tas upp i ett nytt förslag från regeringen. Samhällstjänsten bör därvid enligt motionärerna företrädesvis fullgöras inom civilförsvaret, men även andra tjänstgöringsalternativ bör kunna komma i fråga. Även i motionen 1924 förordas att utredningens förslag om samhällstjänst genomförs.

I fråga om det av vapenfriutredningen framlagda förslaget till samhällstjänst delar utskottet departementschefens uppfattning att det inte är lämpligt att enbart för vägransbrotten införa en sådan påföljdsform. Frågan om införlivandet i det svenska påföljdssystemet av en dylik sanktion bör enligt utskottets mening övervägas i ett större sammanhang; saken torde aktualiseras i det lagstiftningsarbete, som kan följa av ungdomsfängelseutredningens betänkande (SOU 1977:83) Tillsynsdom samt den rapport (Rapport 1977:7) Nytt straffsystem, som lagts fram av brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp. Härtill kommer att, som departementschefen också uttalar, den av vapenfriutredningen föreslagna modellen är komplicerad och förenad med praktiska svårigheter. Under hänvisning till det anförda kan utskottet inte tillstyrka förslaget i motionerna 1923 och 1924 om samhällstjänst som sanktion vid vägransbrott. Utskottet föreslår därför att försvarsutskottet avstyrker bifall till dessa motioner i nu berörda delar.

När det gäller förslaget i motionen 1921 om en begränsad form av samhällstjänst finner utskottet att också denna är förenad med administrativa och praktiska nackdelar. Det bör vidare beaktas att den form av samhällstjänst som i dessa fall skulle komma i fråga, nämligen civilförsvartjänst, kommer att erbjudas redan som alternativ tjänstgöring för dem som söker vapenfri tjänst. De som ej kan acceptera tjänstgöringen som alternativ till värnpliktstjänstgöring torde inte heller fullgöra den som samhällstjänst. I många fall skulle alltså situationen bli den att domstolen skulle förordna om en sanktion som i sak inte skiljer sig från det tjänstgöringsalternativ som avvisats av vederbörande på ett tidigare stadium. Dessutom skulle, sedan vederbörande vägrat att fullgöra den ålagda samhällstjänsten, ny rättegång behöva anställas för prövning av frågan om påföljd för denna vägran. Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet att försvarsutskottet avstyrker bifall till motionen 1921 i denna del.

När det gäller de av departementschefen angivna riktlinjerna i fråga om påföljder för vägransbrott vill utskottet anföra följande.

I propositionen föreslås ej några ändringar i de straffrättsliga regler i brottsbalken och vapenfrilagen som f. n. tillämpas vid vägran att fullgöra värnplikt eller vapenfri tjänst. Som förut nämnts föreslås inte heller några lagändringar när det gäller det nuvarande påföljdssystemet i brottsbalken. Emellertid lämnas av departementschefen preciserade riktlinjer för domsto-

larna i fråga om påföljden för vägransbrott; vid förstagångsvägran bör väljas påföljden villkorlig dom jämte ett kraftigt bötesstraff och vid andragångsvägran bör påföljden bestämmas till fängelse, i normalfallet minst fyra månader.

Med anledning av vad departementschefen sålunda förordat vill utskottet erinra om vad utskottet i annat sammanhang uttalat, nämligen att det är av utomordentlig vikt att ändring av gällande rätt från lagstiftarens sida sker genom föreskrift i lag eller genom motivedes gjorda uttalanden i anslutning till antagande av ny eller ändrad lagtext och inte genom allmänna uttalanden i lagstiftningsärenden som inte gäller det lagrum som uttalandet avser (JuU 1976/77:15 s. 6). I förevarande ärende har det dock som lagrådet anför varit naturligt att i samband med de i propositionen förutskickade ändringarna i praxis när det gäller inkallelse av vägrare även ta upp sanktionssystemet till diskussion. I linje med sitt nyss nämnda uttalande och i överensstämmelse med uttalande från lagrådet finner utskottet angeläget att understryka att vad departementschefen anför i påföljdsfrågan givetvis inte kan vara bindande för domstolarnas rättstillämpning.

I sak kan utskottet ansluta sig till den uppfattning som ligger till grund för departementschefens uttalanden, nämligen att omständigheterna vid fall av vägran ofta kan vara sådana att hänsynen till allmän laglydnad ej kräver ådömande av fängelsestraff vid förstagångsvägran. En prövning i det enskilda fallet bör därför också enligt utskottets mening ofta kunna leda till att villkorlig dom förenad med böter utgör en tillräckligt ingripande påföljd. Som departementschefen anför vid propositionens avlåtande (s. 157) är det å andra sidan ingalunda uteslutet att även i fortsättningen en första vägran bör leda till dom på fängelse. Också när det gäller andragångsvägran är det enligt utskottets mening angeläget att bedömningen sker efter individuell prövning med iakttagande av brottsbalkens allmänna bestämmelser för påföljdsval. Självfallet måste straffmätningen anpassas till den nya ordningen för förnyad inkallelse efter vägran som förutskickas i propositionen.

Utöver det anförda föranleder propositionen och motionerna i den del yttrande begärts från justitieutskottet inte några uttalanden från utskottets sida.

Stockholm den 27 april 1978

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Bertil Johansson (c), Arne Nygren (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Gunde Raneskog (c), Kerstin Andersson i Kumla (s)*, Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s)*, Gunilla André (c), Björn Körlof (m), Martin Segerstedt (s) och Margareta Andrén (fp).*

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande mening

av Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Arne Nygren (s), Kerstin Andersson i Kumla (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s) och Martin Segerstedt (s), som anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "I fråga" och slutar med "anföra följande" bort ha följande lydelse:

Enligt vapenfriutredningens förslag till samhällstjänst skulle tjänsten organiseras exempelvis som väg- och anläggningsarbete, skogsvård, landskapsvård, naturvård, kulturminnesvård, fornminnesvård samt vatten- och avloppsarbeten. Under remissbehandlingen av förslaget riktades en hel del invändningar mot den administrativa apparat som ett genomförande av förslaget skulle kräva. Vidare pekades på andra svårigheter att anordna tjänst av denna typ. Arbetsmarknadsstyrelsen anförde sålunda bl. a. att styrelsen inte var beredd att åta sig det administrativa ansvaret för samhällstjänsten, som enligt styrelsens uppfattning avsevärt skilde sig från arbetsmarknadsverkets övriga uppgifter och innebar konsekvenser som var helt främmande för arbetsförmedling och andra delar av arbetsmarknadspolitiken. Från straffrättsliga utgångspunkter ifrågasattes av andra remissorgan om det var lämpligt att införa en helt ny sanktionsform i det svenska påföljdssystemet.

Utskottet kan i stort ansluta sig till de kritiska synpunkter som sålunda framkommit, vilket leder utskottet till den slutsatsen att en samhällstjänst i enlighet med vapenfriutredningens förslag inte bör genomföras nu. Frågan om införlivandet i det svenska påföljdssystemet av en dylik sanktion bör enligt utskottets mening övervägas i ett större sammanhang; saken torde aktualiseras i det lagstiftningsarbete som kan följa av ungdomsfängelseutredningens betänkande (SOU 1977:83) Tillsynsdom samt den rapport (Rapport 1977:7) Nytt straffsystem, som lagts fram av brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp. Under hänvisning till det anförda kan utskottet inte tillstyrka förslaget i motionerna 1923 och 1924 om samhällstjänst som sanktion vid vägransbrott. Utskottet föreslår därför att försvarsutskottet avstyrker bifall till dessa motioner i nu berörda delar.

Även om utskottet enligt det ovan sagda inte vill förorda införande av samhällstjänst enligt vapenfriutredningens förslag som sanktionsform vid vägran att fullgöra värnplikt eller vapenfri tjänst anser utskottet det vara angeläget att det skapas ett påföljdssystem, som i största möjliga utsträckning

förhindrar att någon döms till fängelse för sin vägran att fullgöra vapentjänst. Samtidigt bör systemet innehålla en sanktion, som utgör en kännbar påföljd för den som totalvägrar. Såsom framhålls i motionen 1921 kan det ifrågasättas om villkorlig dom förenad med böter utgör en tillräckligt kraftig sådan sanktion. Som utskottet ovan berört kan inte heller någon annan icke frihetsberövande sanktion i brottsbalken anses lämplig. Enligt utskottets mening bör man mot den angivna bakgrunden i stället överväga någon annan form av påföljd. Det bör därvid vara möjligt att utgå från vapenfriutredningens förslag om samhällstjänst men i enlighet med vad som föreslås i motionen 1921 organisera tjänsten helt inom civilförsvaret. En sålunda begränsad form av samhällstjänst torde inte träffas av de praktiska och principiella invändningar som riktats mot utredningens förslag om samhällstjänst.

Med hänvisning till det anförda föreslår justitieutskottet försvarsutskottet att hemställa att riksdagen med anledning av motionen 1921 i nu berörd del fattar beslut om ett genomförande av förslaget om samhällstjänst enligt det anförda.

Godkännes ej utskottets förslag beträffande sanktionsformer vid vägran, vill utskottet beträffande de av departementschefen angivna riktlinjerna i fråga om påföljder för vägransbrott anför följande.

Särskilt yttrande

av Björn Körlof (m), som anför:

I diskussionen om den straffrättsliga behandlingen av de s. k. värnplikts- eller vapenvägrarfallen synes, enligt min mening, inte tillräcklig uppmärksamhet ha ägnats åt det förhållandet att brottsbalkens bestämmelser om brott av krigsmän främst tar sikte på gärningar som begås av värnpliktiga under fullgörande av värnpliktstjänstgöringen. Eftersom den värnpliktige anses vara krigsman redan genom inkallelse till tjänstgöring, har de nämnda bestämmelserna kommit att tillämpas också på dem som vägrar att fullgöra sådan tjänstgöring. På grund av lagstiftningens konstruktion kan vägraren således inte manifestera sin vägran på annat sätt än genom att begå ett krigsmansbrott, i flertalet fall genom att vägra lyda viss order (lydnadsbrott, tjänstefel) eller genom att utebli från tjänstgöringen (undanhållande, rymning). Vägraren görs härigenom ansvarig för ett brott som han från sin synpunkt sett sig nödsakad att begå för att manifestera sin principiella uppfattning.

Mot denna bakgrund kan frågan ställas om det icke vore möjligt att skapa ett särskilt brott, straffsanktionerat enligt värnpliktslagen, för dem vilkas avsikt är att inte fullgöra värnplikten, som sådan och reservera krigsmansbrotten för dem som accepterar den allmänna värnpliktens principiella uppläggnings men som begår brott under fullgörande av denna plikt.

Härigenom skulle möjligen kunna åstadkommas att värnpliktsvägrarna inte inkallas till värnpliktstjänstgöring utan att pliktvägran kan konstateras på ett tidigare stadium. Påföljden för ett sådant brott skulle kunna ges en utformning som inte bär alltför mycket av det traditionella straffets prägel men ändå i form av uppoffring skapar godtagbar rättvisa gentemot de värnpliktiga. Det kan dock enligt min mening finnas skäl att innan en sådan ordning närmare övervägs följa utvecklingen inom området efter genomförandet av de lagändringar som nu föreslås i propositionen.

