

Motion till riksdagen

1985/86:Ju606

Bengt Westerberg m. fl. (fp)

Rättssäkerheten

Rättssäkerhetens grunder

En av de viktigaste principerna i det liberala frihetsarvet är rättssäkerheten. Utifrån demokratiska synpunkter är rättssäkerheten nödvändig eftersom den är garantin för den politiska friheten.

Rättssäkerhetens ideal innefattar tanken att administrativa beslut skall fattas i enlighet med förut fastslagna rättsregler.

Myndigheterna fullgör inte sina uppgifter för sin egen skull utan skall följa den av folkrepresentationen antagna lagen. Deras makt över medborgarna är fastställd och begränsad av lagens regler.

I rättssäkerhetens idé ligger att reglerna skall ha en sådan fasthet och klarhet att medborgarna kan förutse konsekvenserna av sina handlingar, att de kan känna till var gränsen går mellan tillåtet och förbjudet och att de klart vet vilka sanktionerna är om lagens bestämmelser överträds. Medborgarna måste också ha garantier för att av riksdagen stiftade lagar verkligen följs såväl av regeringen och olika förvaltningsorgan när de utfärdar föreskrifter och direktiv som av myndigheter i deras maktutövning i det enskilda fallet.

I Sverige upplevs inte längre denna viktiga frihetsgaranti som självklar. I dag känner många människor osäkerhet och ängslan, de vet inte var gränserna mellan tillåtet och förbjudet går och lagarna upplevs som kautschukartade.

I rättsstatens natur ligger att lagar och regler gäller lika för alla. Börd, samhällsställning och ekonomiska förutsättningar skall inte påverka den enskilde medborgarens förutsättningar att tillvarata sina intressen. Men rättssäkerheten i ett utvecklat samhälle som vårt måste också innebära att myndigheterna aktivt medverkar till att enskilda medborgare kan bevaka och skydda sina intressen. Särskilt gäller detta personer som i olika avseenden kan ha svårt att hävda sig: lågutbildade, handikappade, invandrare och liknande grupper som ofta har svårt att föra sin egen talan. Men det gäller också människor som har blivit utsatta för brott i skilda avseenden, offren som drabbas av vardagsbrottsligheten.

För ett socialliberalt parti är det en självklarhet att samhällets medansvar för dessa grupper också innefattar ett aktivt skydd för deras rättssäkerhet. För en enskild människa kan rättssäkerheten handla om att bli korrekt bemött i telefon hos en myndighet eller att polisen gör en brottsplatsundersökning. Motsatsvis kan en känsla av rättsosäkerhet uppstå när man vid kontakt med en myndighet blir skickad från handläggare till handläggare

utan att få svar på sina frågor eller när polisen inte hinner med vardagsbrotten.

Mot. 1985/86
Ju606

Rättssäkerheten måste innebära att myndigheterna ständigt arbetar med insikten att de är till för allmänheten och inte tvärtom. Statens ambitioner att beivra brott och att kontrollera efterföljden av lagar kan inte få leda till att personer, mot vilka det inte riktas någon misstanke om oegentligheter, blir föremål för långtgående kontrollåtgärder.

Regeringsformen med dess allmänna målbestämmelser, målsättningsstadganden och dess rättighetskapitel och normgivningsregler ger uttryck för den "rättssäkerhetsnivå" som konstitutionellt har garanterats dem som lever i Sverige. Således gäller enligt 1 kap. 2 § att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Likaså skall det allmänna tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Enligt 1 kap. 9 § skall domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Andra kapitlet i regeringsformen innehåller regler om de grundläggande fri- och rättigheterna. Här stadgas skydd för yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet etc. Riksdagen kan besluta om undantag i särskild ordning beträffande flertalet rättigheter. Sådana undantag, som bl. a. gäller rätten att göra kroppsvisitation, husrannsakan och liknande, får bara göras för att "tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar" (2 kap. 12 § andra stycket).

Många lagar innebär begränsningar av den enskildes fri- och rättigheter. Frihetsberövande som påföljd av brott inskränker t. ex. det skydd mot frihetsberövande som tillförsäkras medborgarna i regeringsformen.

Det ovillkorliga förbudet mot dödsstraff och kroppsstraff (2 kap. 4 och 5 §§) kan inte begränsas. Vidare råder ett ovillkorligt förbud mot straff eller annan brottspåföljd för gärning som icke var belagd med brottspåföljd när den förövades (2 kap. 10 §). Ovillkorligt är även att varje medborgare vilkens egendom tagits i anspråk genom expropriation skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag (2 kap. 18 §).

Reglerna i regeringsformen utgör rättssäkerhetens hörnstenar. Därutöver finns ytterligare skydd i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som Sverige förbundit sig att iakttä. Den skyddsregeln går på vissa punkter längre än regeringsformen, t. ex. beträffande äganderätten. Även i Europarådssystemet finns plats för undantag. Böter och andra ekonomiska påföljder begränsas t. ex. den okränkbara rätten till egendom som fastslås i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen som Sverige har ratificerat.

Regeringsformens förbud mot retroaktiv strafflagstiftning återkommer i brottsbalken och brukar i straffrättslig doktrin betecknas som ett utslag av legalitetsprincipen. Det centrala i denna princip är kravet på förutsebarhet.

Lagar och regler skall vara så precisa och begripliga att konsekvenser i form av straffpåföljder kan förutses.

Mot. 1985/86
Ju606

En annan central princip för att tillgodose rättssäkerheten är att straff bara skall drabba den som kunnat rätta sig efter lagen (konformitetsprincipen). Häri ligger också ett krav på att skuld eller ansvar skall kunna konstateras, vilket avspeglar sig i reglerna om uppsåt och oaktsamhet som förutsättningar för straffansvar, liksom reglerna om särbehandling i straffrättsligt hänseende av underåriga och psykiskt avvikande lagöverträdare.

Längre bort från kärnan i rättssäkerhetsbegreppet – men fortfarande inom ramen för vad som brukar hänföras dit – är kravet att strafflag skall vara utformad så att gärningen och påföljden står i proportion till varandra (proportionalitetsprincipen). En viktig faktor vid "viktningen" av en gärning är naturligtvis vilka skadeverkningar som den kan visa sig medföra. Vidare kan nämnas principen att lika fall skall behandlas lika (ekvivalensprincipen). För strafflagstiftningens del medför detta krav närmast att lagen måste ge förutsättningar för en likformighet i rättstillämpningen.

När det gäller utformningen av normerna för den rättsliga processen medför rättssäkerhetshänsyn att krav ställs i ett antal olika hänseenden. Sålunda skall brottmålsprocessen vara ackusatorisk – inte inkvisitorisk – den skall vara öppen/offentlig, bevisbördan skall ligga hos åklagaren och avgörandet skall kunna kontrolleras till sin riktighet genom regler om omprövning i högre instanser. Dessa principer ligger till grund för vår rättegångsbalk och kommer delvis till uttryck i överordnade normer. Offentlighetsprincipen fastslås i regeringsformen, reglerna om bevisbördans placering finns uttryckt i Europarådskonventionen. "Envar som blivit anklagad för brottslig gärning skall betraktas som oskyldig tills hans skuld lagligen fastställts." Rättegångsbalken tillförsäkrar också den misstänkte/tilltalade rätt att få del av det material på vilket åtalet grundas; kommunikationsprincipen brukar nämnas som ytterligare en viktig rättssäkerhetsgaranti.

Hotad rättssäkerhet

I ett demokratiskt samhälle är det inte möjligt att förändra lagar och regler i stora steg. Det skulle påverka många människors levnadsförhållanden och framkalla högljudda protester. Förändringar sker därför gradvis, i små steg. Detta är rimligt för att ge människor möjlighet att anpassa sig till nya spelregler. Men i de små stegen kan det också ligga en fara. Genom sådana beslut kan samhällsutvecklingen nästan omärkligt länkas in i banor som den stora majoriteten egentligen inte önskat beträda. På det rättsliga området kan det börja med att man gör undantag från viktiga principer för att komma åt en liten grupp, t. ex. personer som misstänks för mycket grov brottslighet. Ett avsteg från fastlagda principer följs emellertid i nästa skede av fler. Den direkt berörda kretsen vidgas och den indirekt berörda blir ännu större. I extremfallet skall alla kontrolleras för att syndarna skall hittas, alla är misstänkta tills de bevisat sin oskuld. Ett sådant samhälle blir outhärdligt att leva i. Problemet är att när undantagen från principerna görs är det i förstone ofta få berörda och protesterna uteblir. När utvidgningen sker kan man

hänvisa till redan gjorda undantag. Vi blir offer för "de små stegens tyranni". Därför är det nödvändigt att vara uppmärksam på de första stegen, de första avvikelserna från de grundläggande rättssäkerhetsprinciperna. Redan när de stegen tas är rättssäkerheten hotad.

Nedan ges en rad exempel hur dylika "små steg" har tagits. En fortsättning i denna riktning kan komma att bli ödesdiger för rättssamhället.

Sedan socialdemokraterna 1982 övertog regeringsansvaret har en rad förslag lagts fram, i propositioner eller utredningsbetänkanden, som enligt vår mening strider mot de grundläggande rättssäkerhetsprinciper vi tidigare redovisat. Låt oss ge några exempel.

Många av de mest uppseendeväckande förslagen har kommit från den s. k. eko-kommissionen. För att kommissionen över huvud taget skulle kunna hävda att dess lagförslag tillgodosåg kraven på rättssäkerhet varden tvungen att formulera en ny definition på rättssäkerhet: "Att en skyldig får gå fri och på det viset kan vålla ytterligare skada kan vara lika olyckligt som att en oskyldig blir dömd" (SOU 1984:85 s. 131). Denna sats är något av ett justitiemord på rättssäkerheten. Det skall sägas att regeringen inte i någon proposition instämt i denna tolkning. Men – och det är anmärkningsvärt med hänsyn till den uppmärksamhet uttalandet fått – inte heller har regeringen uttryckligen tagit avstånd från eko-kommissionens synsätt.

Begreppet rättssäkerhet och vikten av hänsynstagande till de traditionella rättssäkerhetskraven också när det gäller åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten har emellertid diskuterats i samband med att riksdagen under våren 1985 lade fast riktlinjer för arbetet på detta område (JuU 1984/85:28 s. 25 f.). Och det kan sägas att justitieministern i årets budgetproposition (prop. 1985/86:100 bil. 4 s. 20) ställer sig bakom den enighet som i detta hänseende uppnåddes i riksdagen förra våren.

Vad som sagt gör det emellertid inte mindre angeläget att framhålla att folkpartiet sett sig tvunget att avvisa flera av regeringens propositioner med hänsyn till att vi inte ansett att dessa tillgodosett kravet på förutsebarhet. Lagarnas utformning har varit så oklar att de som har haft att rätta sig efter dem inte med säkerhet har kunnat förutse vilka handlingar som lagstiftaren har avsett att kriminalisera.

Exempel på sådana förslag är: propositionen om bulvanförhållanden (1984/85:111), propositionen om kontroll av rådgivare (1983/84:90), propositionen om företagsbot (1985/86:23), propositionen om fortsatt giltighet av lagen mot skatteflykt (1984/85:29).

Vi har likaså avvisat ett antal förslag med hänvisning till att vi ansett dessa strida mot principen om likhet inför lagen.

Exempel på sådana förslag är: propositionen om utvidgade möjligheter att underlåta att väcka åtal (1984/85:2), propositionen om nya regler för preskription av skattebrott (1984/85:47), propositionen om införande av eko-domstolar (1984/85:178) och förslaget att inskränka möjligheten till överprövning av åtal (1984/85:100, bil. 4 s. 56).

Regeringen har vidare presenterat förslag som innebär inskränkningar i den enskildes äganderätt och där tveksamhet råder om dessa är förenliga med grundlagen. De främsta exemplen på detta är propositionerna om det fria handredskapsfisket (1984/85:107) och ny plan- och bygglag (1985/86:1). Folkpartiet har yrkat avslag på båda propositionerna.

Utöver de konkreta exempel på lagändringar och förslag som hotar rättsäkerheten som vi här givit vill vi kort beröra några allmänna uttalanden från regeringshåll, och då framför allt från justitieministern, om hur socialdemokraterna tänker sig den offentliga maktutövningen i Sverige i framtiden. Flera sådana uttalanden ger nämligen anledning till oro för hur en godtagbar rättsäkerhetsnivå skall kunna upprätthållas på framför allt straff- och skattelagstiftningens områden.

Vid en verksledningskonferens i Malmö den 24 januari 1985 utvecklade justitieministern sina tankar om utformningen av straffbestämmelser. Innebörden är att den teknik som traditionellt använts vid utformningen av straffbestämmelser i vårt land borde ersättas med en ny. Hittills har kravet på förutsebarhet inneburit att lagarna varit förhållandevis detaljerade. Den tillämpande myndighetens beslutsutrymme har därmed begränsats. Nu ville justitieministern i stället att lagens "anda" skall ge ledning för dem som har att tillämpa lagen. Justitieministern menade att man med generalklausultekniken undviker många nackdelar och att allmänt hållen lagstiftning som tillämpas insiktsfullt och följsamt är att föredra framför detaljregler. "Vi skall", fortsatte han i ett frågesvar i riksdagen den 25 mars 1985, "minska regelmassan genom att ersätta detaljregler med allmänna regler. Vi skall ge utrymme för att i det enskilda fallet handla efter sunt förnuft och med inlevelse i enskilda människors förhållanden."

Justitieministerns inställning kan förefalla human. Den är också självklar att tillämpa på många områden inom den offentliga maktutövningen. Men inom framför allt straff- och skattelagstiftningen kan sådana synpunkter innebära att vårt traditionella värn för den enskilde mot övergrepp från det allmänna avfärdas som obehövligt! Justitieministern säger sig ha förtroende för domstolar och myndigheter, domare och ämbetsmän. Han vet, säger han, att de på det hela taget är kunniga, kloka och naturligtvis rättskaffens och hederliga (riksdagsdebatten den 25 mars 1985). De som tar upp grundläggande rättsäkerhetsfrågor betraktar – enligt justitieministerns sätt att se – stat och kommun i skepnad av domstolar, förvaltning, domare och ämbetsmän som den enskildes motpart, motståndare och fiende. För justitieministern är det "viktigt att vi gemensamt i demokratiska beslut har valt att ge domstolar och förvaltning förtroende att lösa vissa konflikter och att det regelmässigt sker för att skydda människor och grupper av människor som är svaga och som har det svårt att göra sig gällande".

Vi anser att detta resonemang kan leda till oönskade konsekvenser. Politisk skönskrivning får ersätta klarögd realism. Att låta åklagaren, domaren och förvaltningstjänstemannen avgöra t. ex. frågan om åtalsunderlåtelse eller ett skatteärendes främst efter "sunt förnuft och med inlevelse i enskilda människors förhållanden" är att utlämna dem till påtryckningar från allehanda håll. Risken för godtycke är uppenbar, risken för misstankar om godtycke likaså.

På strafflagskrivningens område leder det nya tänkesättet till luddiga lagregler, som saknar den förutsebarhet som är ett rättsäkerhetens minimikrav. Inom förvaltningen leder inställningen till godtycke och minskade

möjligheter för den enskilde att hävda sin rätt. När justitieministern i riksdagsdebatten säger att det inte är någon större skillnad för den enskilde om han får villkorlig dom vid domstol eller åtalsunderlåtelse av åklagare har han säkert inte den allmänna opinionen bakom sig. Det betyder oerhört mycket för den enskilde om han blir ställd inför domstol – även om det sedan utmynnar i en villkorlig dom – eller om han slipper undan med åtalsunderlåtelse.

Vi får, för att sammanfatta, inte blunda för små, till synes mindre betydelsefulla, avsteg från rättssäkerhetsnormerna i lagstiftning och myndighetsutövning. Sammantagna blir de enskilda övertrampen en tendens; tendensen leder till systemförändring.

Mot. 1985/86
Ju606

Samhällets skyldighet att värna individen

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".

Vi vill inte tynga denna motion med statistik om brottsutvecklingen när det gäller förmögenhetsbrott och våldsbrott. Det är tillräckligt 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 av tio inbrottsstöldar klaras upp. Även för våldsbrotten är utvecklingen alarmerande. De senaste tio åren har de anmälda våldsbrotten ökat med över 40 %. 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".

Ett rättssamhälle bygger bl. a. på principen att staten skall värna 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.

Vi lämnar i det följande förslag till konkreta åtgärder för att stärka rättssäkerheten.

Lagstiftningstakten

En utgångspunkt i vårt rättssystem är som nämnts skyldigheten att känna till gällande rättsregler. I praktiken är det emellertid länge sedan det fanns någon rimlig chans för enskilda att känna till innehållet i den totala mängden lagar och författningar.

Inom vissa ramar accepterar medborgarna att de drabbas av regler vilkas existens de inte känt till. Delegationen av normgivningsmakten har dock inneburit en fortgående maktförskjutning från de politiska organen till de administrativa. Riksdagen fattar beslut om lagregler av en viss allmän inriktning och överlämnar till regeringen och myndigheter att utfärda de egentliga föreskrifterna. Det förekommer att riksdagsledamöter när de konfronteras med konsekvenserna av de beslut de varit med att fatta blir överraskade över hur fullmakten att ge regler utnyttjas av regeringen och myndigheterna. Den socialdemokratiska regeringens förord för lagstiftning genom generalklausuler bäddar för fler sådana överraskningar.

Ser man det som angeläget att den enskilde kommer till sin rätt så snabbt och enkelt som möjligt fordras att myndigheterna har klara regler att följa. Konsekvensen blir alltså att man bör skärpa kraven på den materiella lagstiftningens utformning. Genom att användningen av ramlagar sålunda minskar blir också behovet av verkställighetsföreskrifter mindre. Ett lugnare lagstiftningstempo är också eftersträvansvärt för alla, såväl enskilda som myndigheter.

Vi vill i detta sammanhang påpeka att vi inte menar att alla s. k. ramlagar är av ondo – det finns områden där en alltför detaljrik lagstiftning lätt skulle kunna leda till onödig byråkrati utan att för den skull garantera den enskilde större rättssäkerhet. Det gäller emellertid att vara ytterst observant i frågan om en ramlag kan tillåtas eller om den kan medföra fara för rättssäkerheten.

Enligt förvaltningslagen, skall en myndighets beslut enligt huvudregeln innehålla de skäl som bestämt utgången. Denna viktiga regel, som blev lag först genom förvaltningslagen, är naturligtvis främst tillkommen för att en sökande eller klagande skall förstå vilka motiv myndigheten haft för beslutet. Det bör också indirekt hjälpa den enskilde att avgöra om det kan vara idé att överklaga ett beslut och det är av betydelse för handläggningstakten att överinstansen snabbt kan se hur underinstansen resonerat. Med hänsyn till de många och varierande typer av myndigheter som skall tillämpa lagregeln blir naturligtvis praxis i fråga om motiveringens utförlighet och klarhet mycket varierande. Det är också en fråga om enskilda tjänstemäns språkbruk och ambitioner, något som vi inte kan lagstifta om. Men däremot anser vi att det borde vara en självklarhet i en rättsstat att ett myndighetsbeslut som ju alltid till sist måste grundas på en lagbestämmelse också innehåller en hänvisning till just den eller de lagparagrafer som väglett den beslutande myndigheten. Så är det tyvärr inte alltid i dag. Som vi nämnt inledningsvis

måste vi acceptera att enskilda inte kan känna till hela lagstiftningen. Men det minsta han eller hon kan begära är då att i det skriftliga beslutet få besked inte bara om motiven i det enskilda fallet utan också om den lagregel som är tillämplig. Av hävd och senare på grund av författningsbestämmelser har domstolarna alltid i domen angivit tillämpliga lagrum. Vi anser det är hög tid att införa en liknande praxis i alla förvaltningsmyndigheters beslut.

Regeringen har aviserat en proposition om en ny förvaltningslag så snart som den 31 januari detta år. Vi kommer i samband med behandlingen av denna proposition att återkomma med ett yrkande i denna fråga.

Åtalsunderlåtelse

Efter en proposition från regeringen (1984/85:2) har åklagarnas möjligheter att underlåta att väcka åtal utvidgats. Lagändringarna innebär att åtalsunderlåtelse kan ges när det kan antas att påföljden vid åtal skulle bli villkorlig dom. Även i andra avseenden har möjligheterna för att ge åtalsunderlåtelse utökats. Åklagarna har getts möjligheter att göra en friare bedömning än tidigare. Den absoluta åtalsplikten, dvs. skyldigheten för åklagare att åtala när något brott uppdagats, innebär en rättssäkerhetsgaranti för allmänheten och en trygghet för åklagarna. Genom att vara ålagda absolut åtalsplikt behöver åklagarna inte försätta sig i situationer där det kan riktas misstanke mot dem för att fatta beslut om åtalsunderlåtelse utifrån ovidkommande hänsynstaganden, t. ex. deras intresse att i vissa situationer minska sin arbetsbörda.

För den allmänna laglydnaden är det demoraliserande när samhället till synes inte reagerar mot vissa typer av brott som anses vara "bagatellbrott". För att undvika att medborgarna "tar lagen i egna händer", exempelvis genom att bilda medborgargarden, krävs att allmänheten tilltror polis och åklagare intresse av och resurser för att beivra brott mot den enskilde och hans egendom. De nya reglerna beror på regeringens starka prioritering av bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten och narkotikabrottsligheten. Som vi kommer att utveckla nedan delar vi denna ambition. En sådan prioritering får emellertid inte ske på "bekostnad" av bekämpandet av andra brott. Riksdagen bör därför med ändring av sitt tidigare beslut återgå till de regler beträffande åtalsunderlåtelse som gällde före den 1 juli 1985.

Skattelagstiftningen

Från rättssäkerhetssynpunkt är det ytterst otillfredsställande att många människor är oförmögna att beräkna eller kontrollera sin skatt. Skattebetalarna blir på så sätt utlämnade till skattemyndigheterna. Svårigheterna att förstå skattereglerna leder också lätt till att personer utan uppsåt bryter mot reglerna. Särskilt av småföretagare, konstnärer, lantbrukare eller andra kategorier av skattskyldiga som inte har vanliga tjänsteinkomster krävs ofta ett stort mått av kunskaper för att de skall undvika att begå fel mot skattereglerna. Alternativt tvingas de köpa redovisnings- eller deklarations-tjänster till betydande kostnader.

Det är av hänsyn till både rättssäkerheten och effektiviteten i vårt

ekonomiska system angeläget att vårt skatte- och uppbördssystem förenklas.

Mot. 1985/86

Ju606

De exempel på övergrepp mot rättssäkerheten som är de kanske vanligast förekommande i debatten är hämtade från olika skatte- och uppbördssammanhang.

Därvid har existensen och tillämpningen av ett antal lagar kommit i fokus. Dessa är främst betalningssäkringslagen och bevissäkringslagen samt lagen mot skatteflykt (generalklausulen).

I en annan motion till detta riksmöte behandlar vi bl.a. bevissäkringslagen och betalningssäkringslagen och yrkar att ersättning för processkostnad i taxeringsprocessen skall utgå om en enskild vinner målet.

Riksdagens socialistiska majoritet beslöt hösten 1985 att lagen mot skatteflykt skall förlängas att gälla ytterligare tre år. Mot detta beslut reserverade sig de tre borgerliga partierna. Bakgrunden till avslagsyrkandet var såväl den tveksamhet från rättssäkerhetssynpunkt som finns beträffande lagen som det förhållandet att lagen över huvud taget knappast har tillämpats. Dessa invändningar kvarstår självfallet fortfarande. Lagen mot skatteflykt bör därför upphävas.

Retroaktiv skattelagstiftning

Skyddet mot retroaktiv lagstiftning, som från början gällde endast strafflag, utvidgades 1979 med ett förbud mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift (RF 2:10 andra stycket). Som huvudregel slås fast att skatt eller statlig avgift inte får tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständigheten inträffade som utlöste skatt- och avgiftsskyldigheten. Riksdagen får göra undantag härifrån om särskilda skäl påkallar det. Huruvida sådana skäl föreligger är undandraget de rättstillämpande myndigheternas prövning. Retroaktiviteten får likväl inte sträcka sig längre än till den tidpunkt då ett förslag från regeringen eller ett riksdagsutskott lämnats till riksdagen. Regeln tillkom, i likhet med de andra förstärkningar som genomfördes 1979, genom kompromiss mellan riksdagspartierna (utom vpk).

Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1982 har emellertid varit alltför villig att åberopa särskilda skäl. Den extra vinstdelningsskatten och den tillfälliga förmögenhetsskatten har införts under former som har karaktär av retroaktiv lagstiftning. Då riksdagen t. ex. i december 1984 beslöt om nya regler avseende förmögenhetstaxeringen för inkomståret 1984 var det i praktiken fråga om retroaktivitet.

Det är av yttersta vikt att grundlagen är helt entydig. Vad som avses vara tillåtna undantag från förbudet mot retroaktiv lagstiftning måste klarläggas och lagtexten preciseras.

Omvänd generalklausul

Lojaliteten mot skattesystemet kan i längden upprätthållas endast om medborgarna upplever sig förnuftigt och rättvist behandlade. För detta krävs en balans i bedömningen av vad som är till fördel för medborgaren och för staten. Generella bedömningsnormer som enbart gynnar staten leder ofelbart till bristande lojalitet och tilltro till systemet.

Det finns därför, med vårt nuvarande skattesystems komplexitet, starka skäl för att införa en omvänd generalklausul. En sådan bör förhindra att skattskyldiga av myndigheterna behandlas på ett sätt som inte kan anses stå i överensstämmelse med intentionerna bakom en viss lagstiftning, exempelvis åläggs en icke avsedd beskattning. Denna omvända generalklausul är således en positiv lag.

Klarare regler för socialavgifter

Det ankommer på riksförsäkringsverket att debitera arbetsgivaravgifter. Med tanke på att arbetsgivar/arbetstagarbegreppet tolkas på olika sätt inom olika lagstiftningsområden kan stora olägenheter uppstå. Det gäller särskilt när en enskild person anlitas för hushållsarbete eller för reparationer eller liknande och blir att betrakta ibland som anställd av den som givit uppdraget, ibland som egen företagare med skyldighet att betala egenavgifter. Snickaren Hjortberg är ett exempel som upprört många. För att undvika nuvarande problem bör begreppen arbetsgivare resp. arbetstagare få en enhetlig definition, i vart fall i skatte- och avgiftslagstiftningen.

Socialavgiftsutredningen (Ds S 1985:1) har i stället föreslagit att ett "företagarkort" skall införas för fysiska personer. Den som är registrerad för B-skatt och momsredovisning skall automatiskt registreras som företagare och betala egenavgifter. Därmed skulle envar kunna kontrollera om den han anlitar är företagare eller ej.

Därigenom är huvudproblemet dock inte alls löst. Arbetstagarbegreppet tolkas av domstol, oavsett företagarkortet. Personer som inte känner till att begreppet arbetsgivare på skatte- och socialförsäkringsområdet är mer omfattande än enligt vanligt språkbruk kan lätt göra misstag. Inte heller gäller företagarkortet juridiska personers anställda eller medhjälpare. För att råda bot på detta föreslår utredningen en "nödutgång", nämligen att eftergift av arbetsgivaravgiften skall kunna ges till den som varken insåg eller slutligen borde ha insett att han var att betrakta som arbetsgivare.

Om förslaget genomförs blir det lagkomplex om socialavgifter, som redan i dag är alldeles för invecklat och svåröverkomligt, ännu mera otillgängligt utan att det grundläggande felet botas. Enligt folkpartiets mening krävs en enhetlig definition av arbetstagar- och arbetsgivarbegreppen. I avvaktan härpå bör den i föregående punkten föreslagna omvända generalklausulen kunna användas i flagranta fall.

Eko-brottslighet

Som tidigare framgått har vi utifrån principiella synpunkter varit kritiska till en del av de vägar som regeringen har valt för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Vi vill understryka att vår tveksamhet naturligtvis inte gäller det uppsatta målet att bekämpa ekonomisk brottslighet men väl en del av de medel som föreslagits.

Vi är inte beredda acceptera att man inför en särskild rättsordning för ekonomiska brott lika litet som för någon annan typ av brottslighet. Centrala principer i vår rättsordning, som t. ex. bevisvärderingsregler, regler om

preskriptionstider, processuella tvångsmedel, rättshjälp etc., måste vara desamma oavsett om en person är misstänkt för ekonomiska brott eller andra brott. Samhällets reaktion på brott skall i stället komma till uttryck genom den påföljd som bestäms.

Det är nästan intill omöjligt att beräkna den ekonomiska brottslighetens omfattning. Regeringen har i sin proposition med riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet gjort en grov uppskattning av skattebortfallet och kommit fram till ett belopp om 11–14 miljarder kronor. Detta är inte bara en grov gissning utan denna bygger också på ett enligt vår mening ologiskt resonemang. Mycket av den verksamhet som faller inom den ekonomiska brottsligheten skulle självfallet aldrig bedrivas på "hederliga villkor". De som bedriver den skulle inte anse den lönsam. Skulle tillräckliga kontrollåtgärder kunna sättas in på att lagföra alla som exempelvis brister i sina skatteålägganden skulle resultatet inte bli att skatt motsvarande det tidigare bortfallet därefter skulle komma in till staten. (Däremot skulle förhoppningsvis den illegala verksamheten upphöra!)

Vi ställer oss mot den här bakgrunden tveksamma till att utifrån hypotetiska beräkningar försöka leda i bevis hur stora belopp samhället skulle "tjäna" på att bekämpa ekonomisk brottslighet. Man kan inte heller utifrån ett sådant vinstresonemang acceptera åtgärder mot denna brottslighet vilka man av rättssäkerhetsskäl avvisar i andra sammanhang. Det finns så mycket mindre skäl att frångå rättssäkerhetskraven på det sätt eko-kommissionen föreslagit som dessa förslag i obetydlig utsträckning skulle effektivisera kampen mot eko-brottsligheten. Deras huvudsakliga effekt skulle i stället bli en allvarlig urholkning av rättssäkerheten.

Det är angeläget att bekämpa ekonomisk brottslighet, men det måste ske med andra medel. Redan under de icke-socialistiska regeringsåren vidtogs ett stort antal åtgärder och satsades omfattande resurser i arbetet på att beivra ekonomisk brottslighet. Det var under dessa år som polisens eko-rotlar infördes och ett stort antal nya polistjänster inrättades. Bland de lagändringar som gjordes i samma syfte kan nämnas lagen om näringsförbud i samband med konkurs, ändringar i konkurslagen beträffande konkursförvaltningen, regler för att rationalisera uppbördsförfarandet, regler om ställföreträdarens ansvar för arbetsgivaravgifter, ändring i tullagen m. fl.

Vad som nu framstår som mest angeläget är att fortsätta satsa på utbildning av poliser, åklagare och domare.

Kontrollen av grundlagar

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna är inte direkt tillämplig för svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter. Det har förutsatts att konventionsbestämmelserna ändå beaktas vid utarbetandet av svensk lag och att de överensstämmer med regeringsformens fri- och rättighetsregler. Sverige har emellertid under senare år vid några tillfällen fällt vid Europadomstolen för brott mot konventionen bl. a. vad avser egendomsskyddet. Sverige har vid några tillfällen även tvingats ingå förlikning för att undvika fällande dom i Europadomstolen. Det har i och med detta uppkommit tveksamhet om den svenska rättsordningen uppfyller de

krav som Europakonventionen ställer.

Mot. 1985/86

Ju606

En slutsats som bl. a. kan dras av vissa av domstolens avgöranden är att myndighetsavgöranden som rör "civila rättigheter och skyldigheter" skall kunna prövas av domstol. Enligt den svenska rättsordningen är det emellertid för stora grupper av ärenden som torde falla inom det område som Europakonventionen avser med civila rättigheter och skyldigheter endast möjligt att få ett myndighetsbeslut överprövat av en överordnad förvaltningsmyndighet. Ofta är ett centralt ämbetsverk eller regeringen slutinstans. Med hänsyn till att det måste vara Sveriges ambition att följa ingångna konventionsåtaganden framstår det som nödvändigt att en grundlig analys företas av hur den svenska förvaltningslagstiftningen förhåller sig till konventionskraven. Oavsett bedömningen av frågan om vilka krav Europakonventionen ställer på domstolskontroll av förvaltningsbeslut kan det ifrågasättas om den nuvarande ordningen är tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Ibland hävdas det att det kan finnas intressegemenskap mellan myndigheter i olika instanser och att den starka expansionen av förvaltningen under senare år medfört att den rättsliga kompetensen hos myndigheterna tunnats ut. En utökad möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut skulle därför kunna innebära en förstärkning av rättssäkerheten och är även av denna anledning angelägen. Ett sådant system skulle innebära stora ändringar i svensk förvaltningstradition men vi anser ändå mot bakgrund av det anförda att regeringen bör låta utreda dessa frågor.

Det är då angeläget att närmare pröva förutsättningarna att införa en möjlighet förenskilda att genom "rättsbesvär" med mönster från kommunalbesvärsinstitutet få ett besluts grundlagsenlighet prövad.

Justitieombudsmannainstitutionen

För moralen i samhället är det viktigt att den enskilde individen upplever att också myndigheter kan kontrolleras och att enskilda tjänstemän kan ställas till svars, om de har begått fel. Det ankommer på justitieombudsmannen (JO) att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. JO-ämbetet intar därmed en central roll för kontrollen av myndighetsutövningen.

Så sent som 1975 tillkom den nuvarande organisationen av JO-ämbetet med fyra ombudsmän, varav en är administrativ chef. Varje JO fullgör sina uppgifter självständigt. För närvarande kommer ca 3 800 klagomål årligen in till JO. Ärendebalansen är besvärande. På grund av detta otillfredsställande tillstånd tillsattes 1983 en utredning för att komma med förslag till förbättringar. Utredningens betänkande (SOU 1985:26) har nyligen avlämnats. För att rätta till problemen föreslås en återgång till ordningen med endast *en* av riksdagen vald JO. Därmed torde dock varken avverkningen av ärendebalansen underlättas eller ämbetet återfå sitt förlorade anseende.

Huvudorsaken till att JO av många numera uppfattas som en tandlös tiger är i stället att söka i 1975 års ämbetsansvarsreform. Den innebär att det straffrättsliga ansvar som åvilade tjänstemän för fel i tjänsten uttunnades. Därmed begränsades JO:s möjligheter att med kraft ingripa. Reformen grundades på intresset av att så långt möjligt samma arbetsrättsliga regler

skulle gälla på den offentliga sektorn som på arbetsmarknaden i övrigt.

Mot. 1985/86

Ju606

Förhållandena inom de olika arbetsmarknadssektorerna skiljer sig emellertid på en avgörande punkt: de offentliganställda, var och en på sin nivå, ingriper ofta i enskilda människors liv på ett sätt som saknar motsvarighet inom den enskilda sektorn. Risk föreligger också för att känslan för det egna personliga ansvaret alltmer tunnas ut med en brist på noggrannhet i tjänsteutövningen som följd.

Det är därför angeläget att ytterligare förstärka JO:s roll. För att fylla uppgiften bör JO vara utrustad med sådana sanktionsmedel som ger honom möjlighet att ingripa mot allvarligare missförhållanden i all offentlig verksamhet. Erfarenheten visar att JO i dag i praktiken ofta saknar denna möjlighet. Det finns därför anledning att skärpa möjligheterna till sanktioner mot tjänstemän i offentlig tjänst därvid JO bör ha samma befogenhet att ingripa mot kommunalanställda tjänstemän som mot statligt anställda. I brist på förslag från JO-utredningen måste denna fråga bli föremål för fortsatta överväganden.

På sistone har uppmärksammats ett antal fall där kommunala församlingar fattat olagliga beslut, och trots att dessa upphävts efter besvär senare trotsat överinstansen. Någon möjlighet att ställa de kommunala förtroendemännen till ansvar i sådana fall finns inte. Vi menar att det nu är nödvändigt att utreda frågan om möjliga sanktioner i dessa fall.

En viktig del av den enskildes rättsskydd är möjligheten att få ersättning av stat eller kommun för skada som den enskilde lidit på grund av felaktig myndighetsutövning.

I Sverige infördes ett allmänt skadeståndsansvar för stat och kommun i början av 1970-talet, internationellt sett ovanligt sent, och då sedan saken drivits från liberalt håll under många år. Tyvärr har emellertid skadeståndsansvaret försetts med en rad inskränkningar. Det betyder att det allmänna i praktiken går fritt från skyldighet att ersätta skador uppkomna genom vårdslöshet vid myndighetsutövning i många situationer, där enskilda – t. ex. företag – i jämförbara fall helt klart skulle vara skadeståndsskyldiga. JK, som företräder staten i dessa fall, tillämpar dessutom en praxis som kännetecknas av stor försiktighet både när det gäller att medge att skadeståndsskyldighet föreligger och vid beräkningen av skadeståndens storlek.

Det är angeläget att reglerna ändras så att enskilda och företag, som lider skada genom slarv och okunnighet från myndigheters sida får ett fullgott skydd. Reglerna om skadeståndsansvar bör inte vara frikostigare mot det allmänna än mot andra skadevällare. Reglerna bör snarare vara strängare med hänsyn till att det rör sig om skador som uppkommer genom bristande omsorg i samband med det offentliga maktutövning.

Rättshjälp

Rättshjälpens framtida utformning är av stor betydelse för enskilda människors förutsättningar för att kunna hävda sina intressen inför myndigheter och domstolar och därmed för rättssäkerheten. Det är en självklarhet i ett rättssamhälle att alla oberoende av inkomst och förmögenhet skall ha lika möjligheter att kunna tillvarata sina rättsliga intressen. Samtidigt är det

uppenbart att staten genom rättshjälp inte kan medverka i alla de sammanhang där enskilda personer kommer i kontakt med eller behöver hjälp av rättsvårdande myndigheter. Det är en mycket grannliga uppgift att finna den avvägning som garanterar rättssäkerheten och samtidigt inte medför oacceptabla kostnader för staten. Med tanke på att frågan om rättshjälp för närvarande övervägs i departementet avstår vi nu från konkreta yrkanden.

Mot. 1985/86
Ju606

Häkttnings- och anhållningstider

Till de centrala rättssäkerhetsfrågorna hör reglerna om de processuella tvångsmedlen, främst reglerna om anhållande och häktning. Europadomstolen har i en dom fastslagit att Sverige inte uppfyller artikel 5:3 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna när det gäller tidsfristerna för anhållande och häktning.

Häkttningsutredningen presenterade i juni 1985 sitt betänkande med förslag till bl. a. kortare frister mellan anhållan och häktning. Förslaget innebar att det kommer att krävas att domstolarna har jourverksamhet under icke arbetstid för att snabbt känna till häkttningsfrågan. Detta förslag överensstämmer med tidigare motionskrav från folkpartiet.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt mycket angeläget att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag till ändrade regler om anhållan och häktning vilka innebär förkortade frister i förhållande till vad som i dag gäller.

Juristutbildning och juristkarriär

Rättssäkerheten måste bevakas inte bara när det gäller tillkomsten av nya lagar utan också när det gäller tillämpningen av dem. Även i detta hänseende finns det flera hot mot rättssäkerheten.

Arbetsbördan för poliser, åklagare och domstolar leder dels till ökade risker för att brottsutredningar inte blir tillfredsställande gjorda, dels till orimliga dröjsmål med målens avgörande och till minskad noggrannhet i beslutsfattandet. Då belastningen på rättsväsendet är ojämn i geografiskt hänseende riskerar rättstillämpningen över landet att brista i enhetlighet. Tillgången på kvalificerade advokater är viktig liksom ett rättvist rättshjälpssystem.

Den starka tillväxten av och den ökade specialiseringen i det rättsliga regelsystemet har kommit att ställa allt högre krav på juristerna och därmed på juristutbildningen. Bristande resurser till utbildningen i dag kommer i framtiden att resultera i illa rustade befattningshavare på viktiga poster som åklagare, domare, advokater, förvaltningsjurister etc. För att rättssäkerheten i domstolar och myndigheter skall kunna garanteras krävs det kompetenta jurister. Detta förutsätter i sin tur en juristutbildning som håller hög kvalitet. I vår motion om högskola och forskning har vi yrkat att anslaget till juristutbildningen skall öka med 1 milj. kr. vilket motsvarar mellanskillnaden mellan UHÄ:s förslag till kvalitetshöjande åtgärder och vad regeringen anslagit.

Det har också höjts varnande röster från domarhåll angående effekterna

av lönegapet mellan den offentliga och den privata arbetsmarknaden på juristsidan. Gapet leder successivt till att en del av de mest kompetenta juristerna väljer att gå till privata arbetsgivare vilket på sikt får till följd att kvaliteten på bl. a. domarkåren sänks.

Mot. 1985/86
Ju606

Konkurrensen om kvalificerad arbetskraft har på samma sätt som uppmärksamats beträffande flygvapnets piloter och de tekniska högskolornas lärare, också drabbat polisens och skattemyndigheternas kvalificerade utredningspersonal av ekonomisk brottslighet. Det finns de som menar att den tilltalade i vissa komplicerade skatteprocesser numera har tillgång till mer kvalificerad experthjälp för sitt försvar än vad åklagarsidan kan ställa upp med.

Enligt folkpartiets uppfattning måste offentliga arbetsgivare tillåta en differentierad lönesättning i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Rättssäkerheten kräver att domstolar, åklagare och poliser får konkurrera om kvalificerade jurister och ekonomer på ungefär samma villkor som andra arbetsgivare.

Strafftiderna

Utan att påföljderna formellt har ändrats har strafftiderna under en följd av år minskat. Mer än var fjärde lagförd person får i dag strafföreläggande som påföljd för stöld. Bestämmelser om strafföreläggande togs upp i proposition 1942:5, se t. ex. s. 118! 1984 dömdes 600 personer till böter för stöld medan motsvarande siffra 1965 var 200. På samma sätt har antalet villkorliga domar ökat, i dag får var tredje person som döms denna påföljd mot var nionde 1965. Också när det gäller fängelsestraffens längd går det att påvisa att straffen för stöld/grov stöld blivit mildare. Andelen fängelsedömda som fått två månader eller mindre har ökat från 11 % 1965 till 22 % 1977 och 25 % år 1984. Motsvarande utveckling kan konstateras också för andra typer av förmögenhetsbrott. Av de 968 personer som 1984 dömdes för fängelse för grov stöld där straffmaximum i dag är sex år erhöll endast tolv personer tider över två år.

60 % av besluten om lagföring vid tillgreppsbrott fattas av åklagare genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Den 1 juli 1983 genomfördes den av riksdagen beslutade s. k. halvtidsreformen. Reformen innebar att alla personer som dömts till fängelse på mellan två månader och två år frigives villkorligt efter halva strafftiden. Tidigare hade man normalt frigivits efter två tredjedelar av strafftiden. Reformen innebar att ca 500 fängelsedömda släpptes omkring den 1 juli 1983.

Beräkningar gjorda av BRÅ (Brå 1985:2) visar att reformen på grund av de frigivnas återfall i brott tillfört följande antal anmälda brott under andra halvåret 1983: 1 200 grova stölder, 3 300 stölder, 300 bedrägerier och 160 misshandel/rån.

Den kraftiga ökningen av antalet brott har lett oss till uppfattningen att samhället måste reagera mer målmedvetetsärskilt på återfallsbrottsligheten. Dessutom krävs kännbara reaktioner på brotten mot enskilda, både våldsbrotten och förmögenhetsbrotten. Förutom att förbättra de brottsförebyggande åtgärderna, där bekämpandet av narkotikan är en central uppgift, och

att åstadkomma förbättrad kriminalvård, bör därför straffet för förmögenhetsbrott som riktas mot enskilda skärpas genom att stöld som riktas mot enskild och som sker där någon har sin bostad, alltid betraktas som grov stöld. Detta oavsett om stölden förövats mot någons permanenta bostad eller mot fritidshus. Det är det faktum att någons integritetsskyddade sfär har blivit kränkt som skall medföra att brottet rubriceras som grovt.

Den syn som vi här har gett till känna beträffande stölden bör komma till direkt uttryck i lagtexten genom ett tillägg till nuvarande 8 kap. 4 § andra stycket BrB. Paragrafen bör enligt vår 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 stölden gör samhället en markering av det angelägna i att brotten mot enskilda skall bedömas som allvarliga brott.

Vidare bör en återgång ske till den tidigare ordningen med frigivning först när två tredjedelar av straffet avtjänats. Om detta får som konsekvens att antalet platser på kriminalvårdsanstalterna inte räcker bör nya anstalter byggas. En ordning där tillgången på anstaltsplatser de facto bestämmer strafftidernas längd är orimlig.

Brottsoffrens situation

Brottsoffrens reaktioner på brottet har tidigare i det närmaste nonchalerats. Efter hand har dock vissa kategorier av brottsoffer, sexuellt utnyttjade eller misshandlade barn och kvinnor, kommit att uppmärksammas och skilda åtgärder har vidtagits för att stödja dessa individer.

Brottsoffer påverkas olika av brottet. Undersökningar visar att äldre ensamstående kvinnor är den grupp som reagerar starkast medan yngre sammanboende män blir minst påverkade. Reaktionerna och tänkesätten efter brotten skiljer sig mellan offren men några reaktioner återfinns ofta: En ökad känsla av otrygghet som tar sig uttryck i att den drabbade inte vill vara ensam, inte vågar gå ut eller vill flytta från sin bostad. En rädsla för att bli utsatt för nya brott, besvikelse över att inte ha fått hjälp av passiva vittnen, funderingar över vem gärningsmannen var.

Personligt stöd och hjälp till brottsoffret är oftast den viktigaste insatsen, och detta oavsett den ekonomiska skadans omfattning. Det är nödvändigt att brottsoffret känner att polisen visar intresse för saken genom t. ex. snabb personlig hjälp. Denna hjälp får ges inom ramen för den socialtjänst som åvilar kommunerna. En modell är att skapa någon form av brottsofferjour med en "kärna" av socialtjänstemän "omgivna" av frivilliga krafter från hjälporganisationer, religiösa samfund eller andra intresserade och med tillgång till expertis på skilda områden. Dessutom måste brottsoffret kunna

erhålla rättslig hjälp vid rättegång och i andra rättsliga sammanhang.

Den ekonomiska gottgörelsen är inte oviktig för brottsoffret. Ett utdömt skadestånd stannar dock i realiteten ofta på papperet eftersom gärningsmannen inte sällan saknar ekonomiska tillgångar. Privata försäkringar eller ersättning från brottsskadenämnden täcker inte alltid de ekonomiska skadorna och sällan det personliga lidandet.

Av grundläggande betydelse slutligen är att det skapas en trygghetskänsla i vårt samhälle så att den enskilda människan inte upplever sig som ett potentiellt brottsoffer och – när brottet verkligen inträffat – som "rättssamhällets styvbarn" till följd av samhällets ointresse.

Enligt folkpartiets uppfattning har det hittills gjorts för litet för att hjälpa brottsoffren. Vid en internationell jämförelse kan konstateras att brottsoffrens situation i Sverige uppmärksammats i uppseendeväckande liten utsträckning. Detta gäller inte minst i fråga om vetenskaplig forskning i ämnet victimologi. Det behövs mera målmedvetna och samordnade insatser i detta syfte framöver. De åtgärder som kan vidtas kan vara av praktisk karaktär, men också sociala åtgärder och psykosociala insatser kan vara nödvändiga. Vid sidan härav behövs också åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning som målsägande och i rättssystemet i allmänhet. Brottsförebyggande rådet kartlägger för närvarande behoven på detta område och hur de kan tänkas bli tillgodosedda. Så snart rådets rapport är klar bör regeringen vidta åtgärder för att kunna presentera ett samlat åtgärdsprogram.

De kriminella – de avsidestagna

Vardagsbrottsligheten har alltid ett brottsoffer. Den som blir bestulen, rånad, våldtagen eller misshandlad. Offren blir skadade, skrämde och far illa.

Men också bakom brottslingen finns en människa. En som oftast tillhör vad folkpartiet kallar "det glömda Sverige". Den kriminella som stäl, rånar, våldtar eller slår är nästan alltid svag i social mening. Utslagen av droger och missbruk, föraktad av alla utom sin kriminella umgängeskrets, fylld av dåligt självförtroende och ofta hatiskt inställd till den del av samhället mot vilket brottet begås. De kriminella är avsidestagna.

Det är oacceptabelt att det finns tillgång till narkotika på fängelserna. Förutom de fysiska skadeverkningarna som internerna utsätter sig för genom ett missbruk tvingas de ofta skuldsätta sig för att få tag på knark. Enda möjligheten att betala dessa skulder när de återfår friheten är att begå nya brott. Drogmissbruket på fängelserna leder därmed till en kretsgång mellan brott och nya straff.

Tillförseln av narkotika på fängelserna måste brytas. Intresset av detta är så starkt att vi måste acceptera kontrollåtgärder både vad avser internerna och besökare som i andra sammanhang upplevs som integritetskränkande. Vi kommer aldrig att vinna kampen mot knarket i samhället om vi inte klarar av att hålla fängelserna drogfria. Vi behandlar denna fråga närmare i vår motion med förslag till åtgärder mot narkotikamissbruket.

När en intern lämnar fängelset är han eller hon en utsatt person. Många gånger utan social förankring, missaktad, skuldsatt. Risker för återfall är

Mot. 1985/86
Ju606

därför mycket stor. För att förhindra detta och hjälpa vederbörande måste samhället ställa upp med hjälp men samtidigt ställa krav. Beslutet att bryta ett brottsligt beteende kan bara den enskilde själv fatta. Vad samhället kan och måste göra är att skapa förutsättningar för att ett sådant beslut skall kunna bli positivt och möjligt att förverkliga. För varje tidigare kriminell som kan "omvändas" gör samhället en stor "vinst".

Kriminalvården tycks ha halkat in i en ofruktbar slentrian. Ingen finner det vara av intresse att föra en diskussion om vad som händer på detta område. Samtidigt fortsätter brottsligheten att öka.

Folkpartiet vill medverka till att förbättra kriminalvården och ge ökat stöd till internerna när de lämnar fängelserna. Vi tror att det behövs ett nytänkande kring detta arbete. Fler krafter måste utnyttjas, ideella organisationer, kyrkorna och privata initiativ måste ges möjlighet att i större utsträckning än i dag vara med i arbetet för att förbättra eftervården och att pressa tillbaka återfallsbrottsligheten. Som ett led i detta arbete bör en försöksverksamhet med samhällstjänst prövas som ett alternativ till fängelsestraff. Samhällstjänsten innebär att den kriminelle döms att utföra arbete som i första hand tillhandahålls av kyrkliga och ideella organisationer.

Ekonomiska konsekvenser av våra förslag

Vi har i det föregående bl. a. yrkat att riksdagen skall besluta att återgå till de regler beträffande åtalsunderlåtelse som gällde före den 1 juli 1985, att straffet för stöld skall skärpas, att halvtidsfrigivningen skall avskaffas samt framfört uppfattningen att rättsväsendet i större utsträckning än hittills måste ägna resurserna åt vardagsbrottsligheten.

Som en konsekvens av dessa yrkanden har folkpartiet i en särskild motion till detta riksmöte yrkat att anslagen till polisen, domstolsväsendet och kriminalvården skall totalt öka med 20 milj. kr. i förhållande till regeringens budgetförslag.

Hemställan

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer vi

1. att riksdagen beslutar att med ändring av 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § rättegångsbalken samt 1, 4 och 5 §§ i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare beträffande åtalsunderlåtelse återgå till den ordning som gällde före den 1 juli 1985,

[2. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en lag om omvänd generalklausul i enlighet med vad som anförts i motionen,¹⁾

[3. att riksdagen beslutar att lagen mot skatteflykt skall avskaffas,¹⁾

[4. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av förbudet mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift i enlighet med vad som anförts i motionen,²⁾

¹ 1985/86:Sk706

² 1985/86:K 211

[5. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära ett förslag till enhetlig definition av begreppen arbetsgivare och arbetstagare i enlighet med vad som anförts i motionen,^{3]}

Mot. 1985/86
Ju606

6. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad vi i motionen anført angående kampen mot ekonomisk brottslighet,

[7. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en utredning angående utökade möjligheter till domstolsprövning av förvaltningsbeslut samt förutsättningarna att införa en möjlighet för enskilda att föra rättsbesvär,^{2]}

[8. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av reglerna om stats- och kommunaltjänstemäns straff- och disciplinansvar,^{2]}

[9. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en utredning av möjligheterna att införa sanktioner mot ledamöter av beslutande kommunala församlingar,^{2]}

[10. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära ett förslag till förbättrade möjligheter för enskilda att få ersättning av det allmänna för skada som den enskilde lidit på grund av felaktig myndighetsutövning,^{4]}

11. att riksdagen beslutar att 8 kap. 4 § brottsbalken skall ges den lydelse vi förordat i motionen,

12. att riksdagen beslutar att med ändring av nuvarande regler återgå till tidigare ordning med villkorlig frigivning från fängelse efter två tredjedelar av strafftiden,

13. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära ett samlat program i syfte att stärka brottsoffrens ställning,

14. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära ett förslag till försöksverksamhet med samhällstjänst som alternativ till fängelsestraff.

Stockholm den 17 januari 1986

Bengt Westerberg (fp)

Ingemar Eliasson (fp)

Karin Ahrlund (fp)

Björn Molin (fp)

Kerstin Ekman (fp)

Birgit Friggebo (fp)

Jan-Erik Wikström (fp)

² 1985/86:K 211

³ 1985/86:Sf226

⁴ 1985/86:L 213

