

**Regeringens proposition
1978/79: 76**

om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål;
beslutad den 30 november 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

SVEN ROMANUS

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det inte längre generellt skall krävas personundersökning för att villkorlig dom skall kunna meddelas. Reformen föreslås träda i kraft den 1 april 1979.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Ej må någon dömas till fängelse i sex månader eller däröver, *villkorlig dom*, skyddstillsyn, ungdomsfängelse eller internering eller överlämnas till särskild vård utan att personundersökning ägt rum. Personundersökning är likväl ej erforderlig, om utredning som avses därmed ändock är tillgänglig för rätten.

Föreslagen lydelse

2 §

Ej må någon dömas till fängelse i sex månader eller däröver, skyddstillsyn, ungdomsfängelse eller internering eller överlämnas till särskild vård utan att personundersökning ägt rum. Personundersökning är likväl ej erforderlig, om utredning som avses därmed ändock är tillgänglig för rätten.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1979.

¹ Lagen omtryckt 1973:1214.

2 Nuvarande ordning m.m.

I 27 kap. 1 § första stycket brottsbalken stadgas att villkorlig dom får meddelas för brott varå kan följa fängelse, om det med hänsyn till den tilltalades karaktär och personliga förhållanden i övrigt finns grundad anledning anta att övervakning eller annan mera ingripande åtgärd ej erfordras för att avhålla honom från vidare brottslighet.

Enligt 1 § personundersökningslagen skall i brottmål, om det prövas erforderligt, personundersökning äga rum för att få utredning om den misstänktes personliga förhållanden samt om de åtgärder som kan anses lämpliga för att främja hans anpassning i samhället och öka hans möjligheter till personlig utveckling. I 2 § stadgas att ingen får dömas till fängelse i sex månader eller däröver, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsfängelse eller internering eller överlämnas till särskild vård utan att personundersökning har ägt rum om inte likvärdig personutredning ändock är tillgänglig. Domstolen skall så snart det lämpligen kan ske förordna om personundersökning och uppdra åt skyddskonsulent att föranstalta om undersökningen (3 §). Personundersökningen verkställs av tjänsteman inom skyddskonsulentorganisationen eller av personundersökare som skyddskonsulenten utser (4 §).

I kungörelsen (1964:567) med vissa bestämmelser angående tillämpningen av personundersökningslagen ges bl.a. föreskrifter beträffande utförandet av personundersökningen. Skyddskonsulenten har ansvar för att undersökningen blir utförd på ett tillfredsställande sätt. Samråd skall ske mellan skyddskonsulenten och personundersökaren (3 § tillämpningskungörelsen). Undersökningen skall planläggas med omsorg och till sin omfattning och utformning anpassas efter omständigheterna med noggrant beaktande av vad som krävs för att den skall fylla sitt ändamål. Undersökningen skall utföras så att den misstänkte eller hans anhöriga icke i onödan tillfogas lidande eller men (4 §). Personundersökaren skall sammanträffa med den misstänkte, besöka hans hem och inhämta upplysningar från hans familj och andra närstående samt på grundval av vad som därvid framkommer söka bilda sig en egen uppfattning om den misstänkte och hans levnadsförhållanden.

För behövlig kontroll av uppgifterna har personundersökaren att hänvända sig till myndigheter, institutioner och personer, som kan förväntas lämna uppgifter av betydelse i saken (6 § första stycket tillämpningskungörelsen). Den misstänkte bör få uttala sig om vilka personer som skall höras. Särskild försiktighet är påbjuden vad gäller införskaffande av upplysningar från arbetsgivare (6 § andra stycket). I den mån det är erforderligt skall samråd ske med barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och övervakningsnämnd samt med arbetsförmedling och socialnämnd (7 §).

Över personundersökning skall avges skriftlig berättelse med förslag i påföljdsfrågan. Berättelsen skall av skyddskonsulenten avlämnas till domstolen i tre exemplar (11 § tillämpningskungörelsen).

3 Domstolsverkets framställning m.m.

Domstolsverket och kriminalvårdsstyrelsen tillsatte under hösten 1976 en arbetsgrupp för översyn av vissa frågor rörande personundersökningsverksamheten. I första hand skulle arbetsgruppen se över den nuvarande personundersökningsblankettens utformning och funktion. I samband med en enkätundersökning hos domstolarna erfor arbetsgruppen att dessa i stor utsträckning var kritiskt inställda till kravet i 2 § personundersökningslagen att villkorlig dom ej får ådömas om ej personundersökning gjorts. I många fall där villkorlig dom meddelas syntes det möjligt att även utan personundersökning få erforderlig personinformation för att kunna döma till villkorlig dom. Vid villkorlig dom förekom ej någon kriminalvård, varför något behov av personundersökning som "behandlingsjournal" inte förelåg. Personundersökning utgjorde ett intrång i den misstänktes personliga integritet, vilket inte borde företas i onödan.

Med hänsyn till det sagda hemställde arbetsgruppen hos domstolsverket att verket närmare skulle undersöka förutsättningarna för att ändra 2 § personundersökningslagen så att personundersökning skulle kunna underlåtas i fall där villkorlig dom kunde förutses.

Domstolsverket har i sin framställning i huvudsak anslutit sig till de överväganden som arbetsgruppen gjort. Verket pekar på att rättspraxis utvecklats i den riktningen att tidigare ostraffade personer tämligen regelmässigt döms till villkorlig dom vid vissa brottstyper. Som exempel härpå nämns egendomsbrott av inte alltför svår beskaffenhet, försäkringskassebedrägeri, gäldenärsbrott och vållande till annans död genom trafikolycka. Av de drygt 5.000 dömda som år 1976 erhöll villkorlig dom hade närmare hälften gjort sig skyldiga till stöld eller bedrägeri.

Domstolsverket anför att en minskad användning av personundersökningsinstitutet i mål där villkorlig dom kan förväntas kräver att domstolen på annat sätt får uppgift om vissa "basfakta" om den tilltalade. Domstolens överväganden i fråga om behovet av personundersökning måste, om inte handläggningen av målet skall onödigtvis fördröjas, ske på ett relativt tidigt stadium. I normala fall kan domstolen alltså inte avvakta att dessa basfakta lämnas vid huvudförhandling i målet. En sådan ordning skulle innebära att ett stort antal huvudförhandlingar fick inställas.

Under förundersökningen antecknas vissa personuppgifter på det s.k. personbladet (jfr 21 § förundersökningskungörelsen, 1947:948, samt anvisningar från RÅ och rikspolisstyrelsen). Uppgifterna är mycket

summariska och enligt domstolsverkets mening otillräckliga att tjäna som underlag för domstolens bedömning av om villkorlig dom kan komma i fråga. Erforderliga uppgifter för detta ändamål skulle emellertid på ett enkelt sätt kunna tillföras domstolen om det under förundersökningen fördes noggrannare anteckningar om den misstänktes personliga förhållanden. Verket föreslår därför att det under förundersökningen inhämtas ytterligare personuppgifter rörande den misstänkte så att domstolen får underlag för sin bedömning av om villkorlig dom kan meddelas. Enligt verkets mening bör förundersökningen kompletteras med uppgifter om civilstånd, familjeförhållanden, förekomst av giftmissbruk, åtgärder av socialvårdsmyndighet på grund av den misstänktes egen livsföring samt huruvida den misstänkte är eller har varit föremål för sluten psykiatrisk vård ävensom annan uppgift av betydelse för påföljdsfrågan. Framgår det av dessa uppgifter att den tilltalades tidigare vandel är utan anmärkning och att denne lever under välordnade sociala förhållanden, skulle domstolen kunna underlåta att besluta om personundersökning i sådana mål där presumtionen för villkorlig dom på grund av brottets beskaffenhet är särskilt stor. I andra fall kan uppgifterna påvisa behov av en utförligare personutredning i form av personundersökning. Domstolsverket understryker i detta sammanhang att de uppgifter som lämnats av den misstänkte måste kontrolleras av utredningsmannen. Verket antar att förslaget, även om det skulle komma att medföra visst merarbete under polisutredningen, skulle medföra betydande besparingar totalt sett.

Sammanfattningsvis innebär domstolsverkets förslag följande. Personundersökning bör, i likhet med vad som för närvarande gäller, i regel göras innan villkorlig dom meddelas. Detta gäller framför allt i fall då valet av påföljd står mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. Vid brott där presumtionen för villkorlig dom är särskilt stor får domstolen underlåta att besluta om personundersökning, om tillgänglig personutredning utvisar att den tilltalades prognos är god. Vid utredning av brott där villkorlig dom kan komma i fråga, görs noggrannare anteckningar om den misstänktes person. Denna utförligare personutredning begränsas till de fall då det för brottet är stadgat fängelse i mer än sex månader och då den misstänkte ej tidigare dömts till annan påföljd än böter.

Domstolsverket anser att den föreslagna ordningen enklast kan genomföras genom att orden "villkorlig dom" i 2 § personundersökningslagen får utgå samt, vad avser kompletterande personuppgifter under förundersökningen, genom ändrad lydelse av 21 § förundersökningskungörelsen. En noggrannare reglering i lagtexten av när villkorlig dom får meddelas utan föregående personundersökning anser domstolsverket mindre lämplig. Det torde få ankomma på domstolarna att i detta avseende göra en prövning från fall till fall med ledning av motivuttalanden. Beträffande den utförligare personutredning som

föreslås för vissa fall bör det ankomma på rikspolisstyrelsen att meddela anvisningar.

4 Remissyttrandena

Flertalet remissinstanser är positivt inställda till förslaget att upphäva det generella kravet på personundersökning för att villkorlig dom skall kunna meddelas. Sålunda lämnar *JK* förslaget utan erinran. Det tillstyrks i sin helhet av *hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt*, *Kalmar tingsrätt*, *Östersunds tingsrätt*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *Sveriges advokatsamfund* och *Föreningen Sveriges åklagare*. Andra instanser framför invändningar mot den föreslagna ändringen av 21 § förundersökningskungörelsen. Man anser att förslaget i den delen skulle medföra en alltför stor belastning på polisens redan hårt ansträngda resurser. Endast *rikspolisstyrelsen* och *Föreningen Sveriges polischefer* avstyrker av detta skäl hela förslaget.

Beträffande förslaget om ändring av 2 § personundersökningslagen anser *RÅ* att uppenbara rationaliserings- och kostnadsskäl talar för ett genomförande. Förfarandet förenklas och handläggningstiden i mål där annan påföljd än villkorlig dom inte kan komma i fråga bör kunna avsevärt nedbringas. Genom att minska tiden mellan brottet och domen uppnår man också en eftersträvansvärd kriminalpolitisk effekt. Med hänsyn till dessa omständigheter tillstyrker *RÅ* den föreslagna ändringen. Han understryker emellertid vikten av att avsteg från kravet på personundersökning måste begränsas till helt klara fall av villkorlig dom. Även *Kalmar tingsrätt* framhåller att förslaget medför väsentliga besparingar och tidsvinster i åtskilliga mål.

Enligt *kriminalvårdsstyrelsen* bör det av motivuttalandena klart framgå att domstolen alltid är skyldig att besluta om personundersökning när tveksamhet råder om påföljdsvalet, i synnerhet om valet står mellan villkorlig dom och skyddstillsyn.

Synpunkten att antalet personundersökningar bör begränsas eftersom en sådan undersökning innebär ett allvarligt intrång i den tilltalades personliga integritet vinner instämmande av *riksrevisionsverket*, *Sveriges advokatsamfund* och *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän*.

Uppfattningen att det inte bör regleras i lagtexten när villkorlig dom får meddelas utan föregående personundersökning delas av *Stockholms tingsrätt*. *Riksrevisionsverket* anser däremot att jurister och andra som har intresse av att ta del av vad som gäller i denna fråga inte skall behöva gå till förarbetena till lagändringen för att få upplysning härom. Av lagtexten bör därför framgå de skäl som kan föranleda att personundersökning inte behöver göras. Detta hindrar enligt verket inte att lagtexten utformas så att domstolarna får möjlighet att från fall till fall pröva om personundersökning behövs. Även *Sveriges domareförbund* anser att

förslaget innebörd bör komma till klart uttryck i författningstexten och inte enbart genom ett motivuttalande.

Den föreslagna ändringen av 21 § förundersökningskungörelsen kommer enligt *Kalmar tingsrätt* att medföra visst merarbete för polisen. Tingsrätten förmodar dock att detta inte behöver bli särskilt betungande. Mera omfattande kontroll av den misstänktes uppgifter bör kunna undvaras i de flesta fall, menar tingsrätten.

Även *RA*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *riksrevisionsverket* och *Sveriges advokatsamfund* anser att utförligare uppgifter beträffande den misstänkte bör kunna tas fram under förundersökningen. *RA* uttalar att en förutsättning härför dock bör vara att polisens utredningspersonal inte belastas i någon nämnvärd utsträckning. Det kan således inte få komma i fråga att förhållaren skall behöva kontrollera uppgifter som lämnas rörande den misstänktes personliga förhållanden. I praktiken skulle erforderliga uppgifter kunna lämnas av den misstänkte t.ex. genom att fylla i en blankett. Erforderlig kontroll, som bör ankomma på domstolen, kan ske genom att de lämnade uppgifterna bedöms med hänsyn till annat material. I vissa fall kan det enligt *RA* också vara lämpligt med remiss till skyddskonsulenten.

Föreningen Sveriges statsåklagare uttrycker tveksamhet beträffande den föreslagna ändringen av 21 § förundersökningskungörelsen. Föreningen ifrågasätter om domstolsverket inte underskattat det merarbete för polisen som skulle åstadkommas om förslaget genomfördes.

Från polishåll uttalas stark kritik mot den föreslagna ändringen. *Rikspolisstyrelsen* anser att förslaget innebär att polisen åläggs arbetsuppgifter som inte kan betecknas som egentlig polisverksamhet. Alltsedan polisens förstatligande har styrelsen verkat för att befria polisväsendet från arbetsuppgifter som saknar samband med det polisiära arbetsområdet. Förslaget innebär dessutom att polisväsendet åläggs ett omfattande merarbete. Personalanteckningar föreslås inte bara bli mer omfattande, utan uppgifterna skall dessutom kontrolleras hos olika myndigheter. Polisens resurser är redan nu mycket hårt ansträngda till följd av brottsutvecklingen. Dagens situation innebär att många polisdistrikt tvingas prioritera bland brottsutredningarna. Mot bakgrund bl.a. härav anser rikspolisstyrelsen inte att polisväsendet bör åläggas utföra arbetsuppgifter som ligger vid sidan av polisens egentliga verksamhetsområde. Rikspolisstyrelsen avstyrker därför domstolsverkets förslag. *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* gör uttalanden av samma innebörd.

Även *brottsförebyggande rådet* är negativt inställt till domstolsverkets förslag till ändring av förundersökningskungörelsen. Rådet delar arbetsgruppens och verkets uppfattning om att villkorlig dom i en del fall begagnas tämligen schablonmässigt och att påföljdsvalet i sådana fall kan framstå som klart redan innan personundersökning har verkställts.

Den bedömning av den tilltalades prognos som domstolen skall göra grundas i likhet med andra prognoser emellertid helt och hållet på förhållanden i det förflutna. Enligt rådets mening har domstolsverket överskattat behovet av upplysningar. I de fall där villkorlig dom framstår som en närmast självklar lösning är detta i allt väsentligt en funktion av två faktorer, nämligen det aktuella brottets karaktär samt eventuell känd tidigare kriminalitet. Upplysningar om dessa faktorer är tillgängliga för domstolen utan personundersökning redan med nuvarande rutiner.

Även *Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän* finner det angeläget att söka nedbringa antalet personundersökningar men anför betänkligheter gentemot förslaget till ändring i 21 § förundersökningskungörelsen. Föreningen uttalar att man i förslaget utgår från att polismannen inhämtar uppgifter från en rad olika håll samt att denne även kontrollerar de inhämtade uppgifternas sanningshalt. Detta innebär att det inte i första hand blir fråga om en minskning av antalet personundersökningar utan snarare fråga om att flytta personundersökningsförfarandet från frivården till polisen. En sådan ändring kan knappast motiveras utifrån hänsyn till den tilltalades integritet. Då polisen som känt redan nu är hårt arbetsbelastad och enligt domstolsverkets förslag skulle få ytterligare en tung arbetsuppgift är det troligt att mer polispersonal behöver anställas. Om däremot vissa brott begångna av tidigare ostraffade personer automatiskt kunde innebära att personundersökning underläts vore det enligt föreningens mening mer troligt att totalantalet undersökningar skulle minska. För den händelse att faktorer framkom t.ex. vid huvudförhandlingen eller tidigare som gjorde det troligt att skyddstillsyn kunde ifrågakomma borde tingsrätten i det läget kunna föranstalta om personundersökning.

5 Föredraganden

I 27 kap. 1 § brottsbalken stadgas att för brott som kan leda till fängelse får villkorlig dom meddelas om det med hänsyn främst till den tilltalades karaktär och personliga förhållanden i övrigt finns grundad anledning anta att övervakning eller annan mera ingripande åtgärd ej erfordras för att avhålla honom från vidare brottslighet. För att domstolen skall kunna bedöma om förutsättningar finns för villkorlig dom krävs att domstolen får någon form av information beträffande den tilltalades personliga förhållanden. Detta informationskrav tillgodoses genom bestämmelserna om personundersökning. Enligt 1 § personundersökningslagen skall, om det prövas erforderligt, personundersökning äga rum för att få fram utredning om den tilltalades personliga förhållanden och om lämpliga åtgärder för hans anpassning och personliga utveckling. Enligt 2 § får

ingen dömas till villkorlig dom om inte personundersökning har ägt rum. Undantag gäller endast om likvärdig utredning ändå finns tillgänglig för domstolen. För det fall en tilltalad för första gången lagförs för brott innebär bestämmelserna i regel ett ovillkorligt krav på att personundersökning skall utföras för att domstolen skall kunna döma till villkorlig dom.

Domstolsverket har i sin framställning anfört att rättspraxis utvecklats i den riktningen att tidigare ostraffade personer tämligen regelmässigt döms till villkorlig dom vid vissa brottstyper. I åtskilliga av dessa fall råder enligt verket inte någon tvekan om påföljden. Eftersom en personundersökning alltid utgör ett intrång i den tilltalades personliga integritet och då en sådan undersökning i fall där påföljden är villkorlig dom inte fyller någon funktion som underlag för kriminalvård i frihet, föreligger enligt verket skäl att upphäva kravet på personundersökning i dessa fall. Betydande besparingar för statsverket skulle då också kunna göras. Domstolsverket föreslår att villkorlig dom undantas från tillämpningsområdet för 2 § personundersökningslagen.

Förslaget har i denna del mottagits positivt av flertalet remissinstanser. Dessa delar i huvudsak domstolsverkets bedömningar. Även jag anser att det finns skäl att mjuka upp kravet på personundersökning i de fall där domstolarna med hänsyn till brottstypen regelmässigt dömer tidigare ostraffade personer till villkorlig dom. Domstolarnas behov av information rörande den tilltalades personliga förhållanden torde i sådana fall ofta kunna tillgodoses genom de registerutdrag som finns tillgängliga i målet sammantagna med den tilltalades egna uppgifter vid förhandlingen. Är omständigheterna sådana att det inte går att få fram någon mer ingående personinformation genom en personundersökning — exempelvis rörande en utlännings besök i landet — kan ett förordnande om personundersökning vara helt meningslöst. Till detta kommer det önskvärda i att så långt möjligt undvika det integritetsintrång som kan vara förbundet med en personundersökning. Som bl.a. RÅ påpekar uppnår man även en eftersträvanvärd kriminalpolitisk effekt genom att minska tiden mellan brottet och domen. Sammanfattningsvis finner jag att skälen för den lagändringen som domstolsverket har föreslagit är så starka att lagändringen bör genomföras.

Som domstolsverket framhållit är det viktigt att domstolen så snart ett brottmål anhängiggjorts kan ta ställning till om förutsättningar finns att meddela villkorlig dom utan att förordna om personundersökning. I många fall torde, som tidigare sagts, redan de registerutdrag som skall åtfölja stämningensansökningen ge en tämligen tillförlitlig grund för en sådan prövning. Det kunde därför övervägas att i detta sammanhang låta sig nöja med den av mig förordade lagändringen. Domstolens bedömning blir dock säkrare om domstolen redan från början har viss personinformation utöver den som framgår av förundersökningsproto-

kollet.

Domstolsverket har för den grupp av mål som det här är fråga om föreslagit att det under förundersökningen skall göras anteckningar om den misstänktes personliga förhållanden i vidare omfattning än som sker i dag. Vissa remissinstanser, särskilt några som representerar polisväsendet, har starkt kritiserat tanken att lägga ytterligare arbetsuppgifter på dessa myndigheter. Jag anser dock att erforderlig personinformation rörande den misstänkte bör kunna inhämtas under förundersökningen utan nämnvärt ökad arbetsbelastning för utredningspersonalen. Sålunda bör det, som RÅ påpekar, vara en framkomlig väg att låta den misstänkte själv lämna uppgifterna på en särskild blankett. Förekommer av särskilt skäl anledning till kontroll, får det ankomma på domstolen att göra denna. Jag avser att senare föreslå regeringen att göra erforderliga ändringar i förundersökningskungörelsen.

Jag vill understryka att den förordade uppmjukningen av kravet på personundersökning tar sikte endast på sådana brottstyper där enligt rådande praxis tidigare ostraffade tilltalade regelmässigt får villkorlig dom. Till den avsedda kategorien brott bör, som domstolsverket har anfört, kunna hänföras bl.a. egendomsbrott av inte alltför svår beskaffenhet, försäkringskassebedrägerier och vållande till annans död genom trafikolycka. Det kan i sammanhanget också erinras om den nya vapenfrilagstiftningen (prop. 1977/78: 159 s. 123). Vid andra typer av brott bör domstolen som regel förordna om personundersökning för att villkorlig dom skall kunna meddelas. Vidare följer av 1 § personundersökningslagen att domstolen, även om det är fråga om en brottstyp som jag nyss har angett, alltid bör föranstalta om personundersökning, om domstolen är tveksam huruvida de uppgifter som inhämtats under förundersökningen är tillräckliga för att villkorlig dom skall kunna meddelas eller om domstolen av annat skäl är osäker beträffande påföljdsvalet.

Vad gäller den lagtekniska utformningen finner jag domstolsverkets förslag lämpligt. Någon ytterligare ändring, utöver ändringen i 2 §, anser jag alltså inte behövlig.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga det inom justitiedepartementet upprättade förslaget till

lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

