Justitieutskottets betänkande 1978/79:9

med anledning av motioner om vissa kriminalpolitiska frågor

Motionerna m. m.

I motionen 1977/78:990 av Lisa Mattson m. fl. (s) hemställs såvitt nu är i fråga att riksdagen beslutar att hos regeringen begära översyn av lagstiftningen om fängelsestraff enligt vad som anförs i motionen (yrkande 7), att hos regeringen begära förslag om avskaffande av ungdomsfängelse (yrkande 8), att hos regeringen begära utredning av frågan om avskaffande av internering (yrkande 9), att hos regeringen begära att en utredning tillkallas för att utvärdera verkningarna av den villkorliga frigivningen (yrkande 10), att hos regeringen begära förslag i syfte att begränsa användningen av frihetsberövande tvångsåtgärder (yrkande 11), att hos regeringen begära översyn av frivårdspåföljderna enligt vad som anförs i motionen (yrkande 12), att hos regeringen begära utredning av frågan om vidgad användning av böter som alternativ till frihetsstraff och villkorlig dom (yrkande 13) samt att hos regeringen begära skyndsamt förslag till lagstiftning om företagsböter som påföljd vid ekonomisk brottslighet (yrkande 14).

I motionen 1977/78:1464 av Inger Lindquist m. fl. (m) hemställs att riksdagen begär att regeringen till prövning upptar de förslag som i motionen framlagts angående vissa påföljder för unga lagöverträdare.

Vad gäller yrkandet om översyn av lagstiftningen om fängelsestraff i motionen 990 anförs humanitära och samhällsekonomiska synpunkter för att tillämpningen av fängelsepåföljden skall begränsas så mycket som möjligt. Motionärerna anvisar olika vägar för att nå detta syfte och förordar bl. a. en övergång till ett vidgat bruk av andra påföljder såsom böter och olika frivårdspåföljder. Vidare förespråkas användandet av kortare strafftider än f. n. I anslutning härtill uttalar motionärerna att en översyn bör göras av minimitider och maximitider i ofta tillämpade straffbestämmelser, särskilt när det gäller egendomsbrott. Man bör enligt motionärerna också överväga en nedsättning av den nuvarande minsta tiden för fängelse som är en månad. I fråga om internering och ungdomsfängelse pekar motionärerna särskilt på de olägenheter som följer av att strafftiden är obestämd. Motsvarande olägenheter påtalas beträffande villkorlig frigivning även om motionärerna samtidigt medger att flexibiliteten i fråga om strafftidens längd underlättar frigivningsarbetet. Motionärerna påpekar vidare att reglerna om förverkande av villkorligt medgiven frihet kan leda till en oproportionerligt sträng påföljd när förverkandet sker till följd av ett nytt brott av enklare slag. Önskemålet om en begränsning i användningen av frihetsberövande tvångsåtgärder motiveras bl. a. därmed att särskilt häktningsgrunden risk för fortsatt

brottslighet enligt motionärernas uppfattning används i alltför stor omfattning. Syftet med den begärda översynen av frivårdspåföljderna är enligt motionen att åstadkomma bättre alternativ till frihetsstraff än vad som finns f. n. I detta hänseende påtalar motionärerna bl. a. den spännvidd som råder mellan skyddstillsyn och fängelse; skyddstillsyn framstår i jämförelse med fängelse som ett mycket litet ingripande, särskilt när en person upprepade gånger döms till skyddstillsyn för återfall i brott. Villkorlig dom innebär enligt motionärerna som regel i praktiken inte någon påföljd alls. Frivårdspåföljderna måste enligt motionärerna utformas som trovärdiga alternativ till fängelse för att förebygga att frivården diskrediteras i allmänhetens och domstolarnas ögon. Motionärerna förordar att skyddstillsynen förstärks med ett mått av kontroll, som skulle göra det lättare att upptäcka om den dömdes förhållanden är sådana att han riskerar att återfalla i brott. Till stöd för en vidgad användning av böter anför motionärerna bl. a. att denna påföljd inte för med sig fängelsestraffets skadliga effekter och i högre grad än villkorlig dom och skyddstillsyn innebär en reell påföljd, som på ett annat sätt än andra påföljder kan utmätas med hänsyn till den skyldiges förhållanden. I sammanhanget framhåller motionärerna vikten av att böterna verkligen betalas och att indrivningen hålls uppe på en hög nivå. Som stöd för tanken på införande av företagsböter framhåller motionärerna bl. a. att ett företag bör kunna åläggas ekonomiska påföljder av en helt annan storleksordning än den som blir aktuell när en företrädare för företaget personligen lagförs.

I motionen 1464 förespråkas en närmare prövning av alternativa påföljder för unga lagöverträdare. Motionärerna nämner sådana påföljdsformer som samhällstjänst och frihetsberövande under veckoslut. I motionen pekas på gynnsamma erfarenheter av dylika påföljder i bl. a. England och Nya Zeeland. Motionärerna framhåller den fördel med samhällstjänst som ligger däri att den dömde lär sig att ställa till rätta när han felat samtidigt som hans självkänsla stärks genom att han utför något som blir uppskattat av andra människor.

Under ärendets beredning har statssekreteraren i justitiedepartementet Henry Montgomery företrätt inför utskottet och besvarat frågor i anslutning till motionerna.

Utredningar m. m.

I det kriminalpolitiska reformarbetet har under senare år både övergripande frågor angående det svenska påföljdssystemets utformning och frågor av mer begränsad natur aktualiserats i olika utredningar och tagits upp i skilda sammanhang. Till belysning av motionsspörsmålen lämnas här korta uppgifter om pågående reformarbete.

Lagstiftningen om förmögenhetsbrott

År 1976 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, en utredning för att se över lagstiftningen om förmögenhetsbrott,

förmögenhetsbrottsutredningen (Ju 1976:04). I direktiven angav departementschefen som en betydelsefull uppgift att vid en samlad översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott sätta in de straffrättsliga åtgärderna mot dessa brott i ett vidare kriminalpolitiskt sammanhang. Vad gäller de allmänna riktlinjerna för kommitténs arbete angavs att översynen bör gå ut på att anpassa lagstiftningen på detta område till det moderna samhällets värderingar samt att däri ingår att ompröva nuvarande straffvärdegränser och straffbarhetsgrader. En viktig uppgift angavs vara att undersöka om det finns förutsättningar för en allmän sänkning av straffnivån för förmögenhetsbrotten för att i detta hänseende åstadkomma en bättre anpassning till annan brottslighet. I tilläggsdirektiv till utredningen den 27 januari 1977 anförde nuvarande departementschefen, statsrådet Romanus, att det råder delade meningar om lämpligheten av en reform i enlighet med de närmare riktlinjer som angivits i de ursprungliga direktiven. Mot bakgrund härav och med hänsyn till den vikt som skyddet för den enskildes integritet och egendom måste tillmätas ansåg han att kommittén inte borde vara bunden av de metoder och lösningar som hans företrädare angett. Kommittén bör enligt tilläggsdirektiven mera allsidigt och förutsättningslöst kunna pröva de straffbarhetsgrunder och straffvärdegränser som bör gälla för förmögenhetsbrotten. (Jfr JuU 1977/78:27.)

Nytt påföljdssystem

En inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) tillsatt arbetsgrupp rörande kriminalpolitik lämnade i slutet av år 1977 en rapport (BRÅ-rapport 1977:7) Nytt straffsystem, Idéer och förslag. Med utgångspunkt i bl. a. olika straffrättsliga teorier, kriminologisk forskning, erfarenheter från tillämpningen av nuvarande påföljdssystem samt vissa grundläggande samhällsvärderingar ges i rapporten ett brett underlag för en allmän debatt om hur vårt påföljdssystem bör vara utformat och presenteras en rad förslag till reformer. Bland de ämnen som tas upp till behandling kan nämnas tillämpningen av frihetsstraff och villkorlig frigivning, utformningen av kriminalvården i frihet och nya frivårdspåföljder (bl. a. intensivövervakning) samt användningen av bötesstraff och frågan om införande av företagsböter. I ett avsnitt om alternativa sanktioner behandlas bl. a. sådana påföljder som samhällstjänst och veckoslutsfängelse.

BRÅ:s styrelse har utan eget ställningstagande till förslagen i rapporten överlämnat den till justitiedepartementet. Rapporten har remissbehandlats gemensamt med ungdomsfängelseutredningens nedan nämnda förslag till ändringar i påföljdssystemet och övervägs f. n. i departementet.

Ungdomsfängelse

I början av år 1978 avlämnade ungdomsfängelseutredningen, som haft att utreda frågor i anslutning till ett avskaffande av ungdomsfängelsestraffet, sitt

betänkande (SOU 1977:83) Tillsynsdom. Utredningen föreslår att det införs en ny påföljd, benämnd tillsynsdom. Det grundläggande innehållet i denna påföljd utgörs av intensiv övervakning. Utredningen föreslår vidare att den nuvarande skyddstillsynen ersätts med två nya påföljdsformer inordnade i den nuvarande påföljden villkorlig dom. De nya påföljderna kallas villkorlig dom med övervakning resp. villkorlig dom med stödåtgärder och skall förekomma jämsides med villkorlig dom enligt nuvarande ordning. I betänkandet upptas också förslag till ändringar i fråga om fängelsestraffets utformning och rörande reglerna för frigivning i förtid från fängelse. I arbetet på att finna lämpliga påföljdsformer som ersättning för ungdomsfängelse överväger utredningen också bl. a. olika former av samhällstjänst såsom de tillämpas i bl. a. England och Nya Zeeland. Utredningen förutsätter att påföljdsformen samhällstjänst kommer att ytterligare övervägas i annan ordning.

Efter gemensam remissbehandling med den ovannämnda BRÅ-rapporten är betänkandet under övervägande i justitiedepartementet. Förslag i vissa av de i rapporten och betänkandet behandlade ämnena beräknas bli förelagda riksdagen under våren 1979. Sålunda har från justitiedepartementet aviserats en proposition med förslag bl. a. till avskaffande av påföljden ungdomsfängelse och till de ändringar i brottsbalken som detta föranleder.

Internering

I årets budgetproposition (bilaga 5 s. 6) anges att förberedelser pågår inom justitiedepartementet för att ta upp interneringspåföljden till granskning. Enligt vad utskottet inhämtat beräknas en departementspromemoria i frågan om avskaffande av denna påföljd bli framlagd vid årsskiftet 1978-1979. Promemorian bygger bl. a. på förslag i den nyssnämnda BRÅ-rapporten och utfallet av remissbehandlingen av den.

Permissioner inom kriminalvården

I augusti 1976 tillsattes inom justitiedepartementet en arbetsgrupp med uppdrag att göra en kartläggning av gällande permissionsreglers tillämpning och effekt samt att pröva om särskilda åtgärder var påkallade för att begränsa permissionsmissbruket inom kriminalvården. Arbetsgruppen har redovisat sitt uppdrag i en departementspromemoria (Ds Ju 1977:13) Permissioner inom kriminalvården. Promemorian har remissbehandlats.

På grundval av bl. a. övervägandena i promemorian har inom justitiedepartementet utarbetats förslag till ändringar i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Förslaget har upptagits i den nyligen framlagda propositionen 1978/79:62.

Bötesverkställighet

I prop. 1976/77:104 föreslogs att förvandlingsstraffet för böter och viten skulle avskaffas. Samtidigt föreslogs lagstiftning som bl. a. syftade till att åstadkomma en effektivare indrivning av böter. Riksdagen avslog propositionen och begärde ytterligare utredning rörande bötesverkställigheten samt en översyn av vitesinstitutet (JuU 1977/78:25, rskr 164).

Förslag om bl. a. en effektivare bötesindrivning har förelagts riksdagen i den nyligen framlagda propositionen 1978/79:40. I propositionen förutskickas tillsättandet av en kommitté med uppgift att utforma regler om straffrättslig kompensation för bortfallet av förvandlingsstraffet. Direktiv för kommittén har beslutats i november i år (Dir. 1978:89).

Företagsböter

År 1973 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, en sakkunnig för att utföra en förberedande och kartläggande undersökning rörande behovet av en reformering av gällande system i fråga om bötesstraffet och ekonomiska sanktioner i övrigt. Undersökningen har bl. a. gällt frågan om en vidgad användning av ekonomiska sanktioner som alternativ till frihetsstraff vid olika former av den moderna ekonomiska brottsligheten samt möjligheten att rikta sådana sanktioner mot juridiska personer. Resultatet av utredningsarbetet har nyligen redovisats i betänkandet (Ds Ju 1978:5) Företagsböter, En kartläggande undersökning av korporativt ansvar.

Betänkandet är under övervägande i justitiedepartementet. Övervägandena förväntas mynna ut i tillsättandet av en arbetsgrupp inom departementet för utarbetande av förslag till lagtext. Betänkandet jämte lagförslag avses därefter bli remissbehandlat i sedvanlig ordning.

Påföljder för psykiskt avvikande lagöverträdare

År 1971 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om påföljder för psykiskt avvikande lagöverträdare m. m. och föreslå åtgärder för att avhjälpa brister i det rättspsykiatriska undersökningsväsendet. De sakkunniga redovisade förra året resultatet av utredningsarbetet i sitt betänkande (SOU 1977:23) Psykiskt avvikande lagöverträdare. Betänkandet upptar förslag till ett flertal ändringar i brottsbalken och anslutande författningar.

Betänkandet har remissbehandlats och är f. n. under övervägande i justitiedepartementet.

Personella tvångsmedel i brottmål

År 1974 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, sakkunniga för att utföra en översyn av bestämmelserna om de personella tvångsmedlen i straffprocessen. Uppdraget redovisades förra året i betänkandet (SOU 1977:50) Häktning och anhållande. I betänkandet föreslås bl. a. olika begränsningar i användningen av häktningsinstitutet jämte komplettering av tvångsmedlen med ett icke frihetsberövande alternativ till häktning innefattande långtgående kontroll i form av tillsyn.

Efter remissbehandling av betänkandet har inom justitiedepartementet upprättats en promemoria med förslag till lagändringar i sådana hänseenden som behandlats i betänkandet. Lagstiftningsärendet är f. n. under övervägande i departementet.

Nordiska straffrättskommittén

I ett år 1978 avgivet betänkande, (NU A 1978:6) Villkorlig frigivning, har Nordiska straffrättskommittén redovisat sina överväganden rörande utformningen av reglerna om villkorlig frigivning. Övervägandena tar sikte på att belysa möjligheterna att förkorta de faktiska strafftiderna och att samtidigt säkra hänsynen till rättslig jämlikhet, proportionalitet och förutsägbarheten av verkställighetens längd. Betänkandet övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

De nordiska justitieministrarna har under hösten 1978 anmodat Nordiska straffrättskommittén att överväga frågan om påföljdssystemets utformning och alternativ till frihetsstraff. Kommittén skall härvid utgå från de olika utredningar och det faktamaterial som redan finns i de nordiska länderna.

Kriminalpolitisk beredning

I anslutning till utskottets beredning av detta ärende har upplysts att förberedelser pågår inom justitiedepartementet för tillsättande av en kriminalpolitisk beredning med parlamentarisk förankring. En uppgift för beredningen väntas bli att mot bakgrund av de skilda förslag som föreligger se över påföljdssystemet i syfte att i möjligaste mån nedbringa användandet av de traditionella frihetsberövande påföljderna och ersätta sådana påföljder med böter, fastare frivårdspåföljder och andra alternativa påföljder. Avsikten är att beredningen, som skall arbeta skyndsamt, skall kunna bryta ut angelägna frågor till behandling med förtur.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet motionerna 1977/78:990 (yrkandena 7–14) och 1464 med yrkanden om översyn, utredning resp. förslag i en rad olika hänseenden på det kriminalpolitiska området.

Önskemålen i motionen 990 mynnar ut i begäran om 1. översyn av

lagstiftningen om fängelsestraff i syfte att begränsa tillämpningen av denna påföljd, 2. förslag om avskaffande av ungdomsfängelsepåföljden, 3. utredning av frågan om avskaffande av interneringspåföljden, 4. utredning av verkningarna av den villkorliga frigivningen, 5. förslag i syfte att begränsa användningen av frihetsberövande tvångsåtgärder, 6. översyn av frivårdspåföljderna i syfte att åstadkomma trovärdiga alternativ till fängelse, 7. utredning av frågan om vidgad användning av böter som alternativ till frihetsstraff och villkorlig dom samt 8. förslag till lagstiftning om företagsböter som påföljd vid ekonomisk brottslighet.

I motionen 1464 förespråkas en närmare prövning av sådana i bl. a. England och Nya Zeeland tillämpade påföljdsformer som samhällstjänst och frihetsberövande under veckoslut.

Som framgår av redovisningen i det föregående har i det kriminalpolitiska reformarbetet under senare år aktualiserats både övergripande frågor angående det svenska påföljdssystemets utformning och frågor av mer begränsad natur. Sålunda har i den av en arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet förra året avgivna rapporten med idéer och förslag till ett nytt straffsystem (BRÅ-rapport 1977:7) tagits upp bl. a. tillämpningen av frihetsstraff och villkorlig frigivning, utformningen av kriminalvården i frihet och nya frivårdspåföljder samt användningen av bötesstraff och införandet av företagsböter. Den sistnämnda frågan har också belysts i det nyligen avlämnade betänkandet (Ds Ju 1978:5) Företagsböter. I anslutning till förslag om avskaffande av påföljden ungdomsfängelse har också ungdomsfängelseutredningen i sitt betänkande (SOU 1977:83) Tillsynsdom tagit upp frågorna om frivårdspåföljderna och fängelsestraffets utformning samt reglerna om frigivning i förtid från fängelse.

I både BRÅ-rapporten och ungdomsfängelseutredningens betänkande har aktualiserats sådana påföljder som samhällstjänst och frihetsberövande under veckoslut. Intresset att söka lämpliga alternativ till fängelse har också föranlett utskottet att under en studieresa i Nya Zeeland och Australien inhämta erfarenheter av tillämpningen av sådana påföljder där. Enligt uppgifter till utskottet ingår det i ett till Nordiska straffrättskommittén nyligen lämnat uppdrag att särskilt överväga sådana alternativa påföljder; uppdraget skall inte utgöra hinder för enskilt nordiskt land att uppta hithörande frågor i särskild ordning.

Efter gemensam remissbehandling övervägs f. n. BRÅ-rapporten och ungdomsfängelseutredningens betänkande i justitiedepartementet. Som angetts i det föregående pågår också arbete på frågorna om avskaffande av interneringspåföljden, effektivisering av bötesverkställigheten, införande av företagsböter och revidering av de straffprocessuella tvångsmedlen. Frågan om en översyn av strafflatituder är också uppmärksammad och ingår som angetts i det föregående i förmögenhetsbrottsutredningens arbete.

Under utskottets beredning av ärendet har från justitiedepartementet uppgivits att man överväger att tillsätta en – parlamentariskt förankrad –

kriminalpolitisk beredning med uppgift att skyndsamt se över och lägga fram förslag i en rad av de här nämnda hänseendena. Beredningens arbete skall enligt planerna bl. a. inriktas på att i möjligaste mån nedbringa användandet av de traditionella frihetsberövande påföljderna och ersätta dem med böter, fastare frivårdspåföljder och andra alternativa påföljder. Beredningen avses arbeta med sikte på att de lagförslag som läggs fram som resultat av beredningens verksamhet skall kunna träda i kraft i vissa delar den 1 juli 1980 och i övrigt den 1 januari 1981.

Utskottet välkomnar de möjligheter som sålunda skapas till ett samlat grepp med den angivna inriktningen när det gäller att lösa aktuella kriminalpolitiska frågor. Samtidigt vill utskottet kraftigt understryka att tillkomsten av en kriminalpolitisk beredning inte får leda till dröjsmål med genomförandet av angelägna och redan förberedda reformer. Enligt utskottets mening måste i stället i så stor utsträckning som möjligt sökas framgångsvägar som innebär att förslag i sådana hänseenden kan föreläggas riksdagen redan under innevarande riksmöte. Detta kommer enligt vad utskottet inhämtat att bli fallet i fråga om avskaffande av påföljden ungdomsfängelse och bör enligt utskottets mening gälla även den andra tidsobestämda påföljden internering. I den mån en fråga med hänsyn till sitt samband med andra övergripande spörsmål eller eljest anses böra anförtros den kriminalpolitiska beredningen bör det åligga beredningen att noggrant pröva möjligheterna att med förtur lägga fram förslag till dellösningar.

Vad utskottet här med anledning av motionerna anfört rörande det kriminalpolitiska reformarbetet bör ges regeringen till känna som riksdagens mening.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionen 1977/78:990 i här behandlad del (yrkandena 7–14) och motionen 1977/78:1464 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört rörande det kriminalpolitiska reformarbetet.

Stockholm den 28 november 1978

På justititeutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Bertil Johansson (c), Lilly Bergander (s), Kerstin Andersson i Kumla (s), Håkan Winberg (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Svea Wiklund (c), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c), Ella Johnsson (c), Helge Klöver (s), Bonnie Bernström (fp) och Karl-Gustaf Mathsson (s).

Reservation

av Lisa Mattson (s), Lilly Bergander (s), Kerstin Andersson i Kumla (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s), Helge Klöver (s) och Karl-Gustaf Mathsson (s), som anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med "Vad utskottet" och slutar med "riksdagens mening" bort ha följande lydelse:

I anslutning härtill vill utskottet understryka att i fråga om företagsböter inriktningen vid det fortsatta lagstiftningsarbetet måste vara att förslag om verkningsfulla ekonomiska sanktioner mot juridiska personer skall föreläggas riksdagen senast under år 1979. Vad nu sagts måste enligt utskottets mening beaktas redan under förberedandet av den i det föregående nämnda remissbehandlingen av betänkandet (Ds Ju 1978:5) Företagsböter jämte lagförslag.

Vad utskottet här med anledning av motionerna anfört rörande det kriminalpolitiska reformarbetet och lagstiftning om företagsböter bör ges regeringen till känna som riksdagens mening.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med anledning av motionen 1977/78:990 i här behandlad del (yrkandena 7–14) och motionen 1977/78:1464 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande det kriminalpolitiska reformarbetet och lagstiftning om företagsböter.