Justitieutskottets betänkande 1986/87:21

om anslag till brottsförebyggande rådet
(prop. 1986/87:100 bil. 4, G 3 och G 4, jämte motioner)

JuU
1986/87:21

ANDRA HUVUDTITELN

Övriga myndigheter

1. **Brottsförebyggande rådet: Förvaltningskostnader.** Regeringen har i proposition 1986/87:100 bilaga 4 (justitiedepartementet) under punkt G 3 (s. 105 och 106) föreslagit riksdagen att till Brottsförebyggande rådet: Förvaltningskostnader för budgetåret 1987/88 anvisa ett förslagsanslag av 7 775 000 kr.

Utskottet

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har till uppgift att främja brottsförebyggande insatser inom olika områden av samhällsverksamheten samt verka för en samordning av samhällets och enskildas insatser mot brott. Till BRÅ:s uppgifter hör därvid bl. a. att följa, stödja och initiera kriminologisk forskning, att verka för samordning av forsknings- och utvecklingsarbete på det kriminalpolitiska området samt att i övrigt medverka i det kriminalpolitiska arbetet.

BRÅ leds av en styrelse. Hos rådet finns ett kansli, som förestås av en kanslichef. Inom kansliet finns en utredningsenhet och en forskningsenhet. Till rådet är knutna en vetenskaplig grupp samt ett varierande antal arbetsgrupper.

Som framgår av departementschefens uttalanden i propositionen (s. 106) har regeringen beslutat låta utreda hur BRÅ:s styrelse bör vara sammansatt och vilka uppgifter som bör ankomma på styrelsen. I utredningsuppdraget ingår också att se över BRÅ:s funktion och arbetssätt samt dess organisatoriska ställning i förhållande till regeringen. Av särskilt intresse att få belyst sägs vara gränsdragningsproblemen gentemot den reguljära högskoleforskningen. Vidare skall utredningen ta upp hur särskilda uppdrag åt rådet, som beslutas av regeringen, kan fullgöras inom ramen för den löpande verksamheten. Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 1 januari 1988.

Utskottet vill för sin del i linje med vad som kommer till uttryck i den till riksdagen nyligen avgivna propositionen om forskning (prop. 1986/87:80 bilaga 1) framhålla den betydelse som BRÅ:s verksamhet har för forsknings- och utvecklingsarbetet på det kriminalpolitiska området. Dessa insatser är viktiga bl. a. för att ge perspektiv och beslutsunderlag i situationer där valet står mellan olika utvecklingslinjer inom kriminalpolitiken och övrigt brotts-

förebyggande arbete. Även BRÅ:s insatser för det brottsförebyggande arbetet på det praktiska fältet har stor betydelse.

Utskottet godtar regeringens förslag till medelsanvisning.

Utskottet hemställer

att riksdagen till *Brottsförebyggande rådet: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 7 775 000 kr.

2. **Brottsförebyggande rådet: Utvecklingskostnader.** Regeringen har under punkt G 4 (s. 107) föreslagit riksdagen att till Brottsförebyggande rådet: Utvecklingskostnader för budgetåret 1987/88 anvisa ett reservationsanslag av 3 841 000 kr.

Motioner

I motion 1986/87:Ju403 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående ordningsbot vid snatteribrott (yrkande 8).

I motion 1986/87:Ju601 av Marianne Karlsson (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om införande av "böteslapp" för snatterier enligt motionens förslag samt att en landsomfattande kampanj mot snatteriet genomförs.

I motion 1986/87:Ju621 av Jerry Martinger m. fl. (m) hemställs
- att riksdagen hos regeringen begär förslag om att föreläggande av ordningsbot skall få utfärdas för snatteri i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 1),
- att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om rapporteftergift (yrkande 2),
- att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om åtalsunderlåtelse (yrkande 3),
- att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om beloppsgränsen mellan snatteri och stöld (yrkande 4).

I motion 1986/87:Ju626 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs
- att riksdagen hos regeringen begär förslag om att föreläggande av ordningsbot skall få utfärdas för snatteri i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 1),
- att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om rapporteftergift (yrkande 2),
- att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om åtalsunderlåtelse (yrkande 3),
- att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om gränsen mellan snatteri och stöld (yrkande 4).

I motion 1986/87:Ju642 av Elving Andersson m. fl. (c) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om sanktionen ordningsbot (yrkande 2).

Medelsberäkningen

Utskottet har ingen erinran mot regeringens förslag till medelsanvisning om drygt 3,8 milj. kr., vilket är ungefär lika mycket som anslaget för innevarande år.

Åtgärder mot snatteri

Inledning

Här tar utskottet upp till behandling ett antal motioner som gäller åtgärder mot snatteri. Detta ämne behandlades av utskottet så sent som i höstas i betänkandet JuU 1986/87:6; för en mer ingående redovisning av frågans tidigare behandling hänvisas till det betänkandet.

Samtliga motioner som nu är aktuella innehåller yrkanden om att det bör övervägas att införa ordningsbot för snatteri. I två av motionerna (621 och 626) föreslås dessutom en minskad användning av åtalsunderlåtelse och rapporteftergift vid snatteri. Båda dessa motioner innehåller också ett yrkande om ändring av den beloppsgräns som för närvarande tillämpas vid gränsdragningen mellan stöld och snatteri. I en av motionerna (601) föreslås en landsomfattande kampanj mot snatteribrotten.

Allmän bakgrund

Den som olovligen tar något som tillhör annan med uppsåt att tillägna sig det skall enligt 8 kap. 1 § brottsbalken dömas för stöld. Ett tillgrepp som med hänsyn till värdet och övriga omständigheter vid brottet kan bedömas som ringa utgör dock *snatteri* enligt 8 kap. 2 § brottsbalken.

Straffet för snatteri är böter eller fängelse i högst sex månader. Som ett riktmärke vid avgränsningen mellan stöld och snatteri använder man sig i rättstillämpningen av en gräns för värdet av det tillgripna. Värdet följer förändringarna i penningvärdet och anses för närvarande ligga vid 600–700 kr. (NJA 1985 s. 384).

Snatteri hör under allmänt åtal. Detta innebär – i princip – dels att polisen skall rapportera ett sådant brott till åklagaren och dels att åklagaren är skyldig att väcka åtal för brottet.

Reglerna om rapporteftergift i 9 § andra stycket polislagen leder emellertid till att i praktiken ett stort antal snatteribrott inte rapporteras till åklagare samtidigt som åklagarens möjligheter att underlåta åtal, bl. a. enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, gör att någon lagföring i många rapporterade fall ändå inte kommer till stånd.

Om åtalsunderlåtelse inte kommer i fråga kan åklagaren antingen utfärda strafföreläggande – vilket är det vanliga vid snatteri – eller åtala vid domstol. Utfärdas strafföreläggande innebär det att den skyldige får möjlighet att skriftligen godkänna ett av åklagaren förelagt bötesstraff, som – om det godkänns – kan sägas ersätta en fällande dom av domstol. Också i de fall där åtal väcks, t. ex. därför att gärningen förnekas, blir påföljden vid fällande dom för snatteri nästan alltid böter.

Ett med strafföreläggandet närbesläktat institut är föreläggande av ordningsbot (*ordningsföreläggande*), som emellertid får utfärdas endast beträffande brott för vilket inte är stadgat annat straff än böter direkt i pengar. Denna omständighet omöjliggör redan den att ordningsföreläggande kan användas för snatteribrott.

Butikstillgreppen har varit föremål för två omfattande utredningar under de senaste 15 åren. År 1971 avgav *1968 års brottmålsutredning* betänkandet (SOU 1971:10) Snatteri, i vilket flera åtgärder föreslogs i syfte att komma till rätta med butiksstölderna. Förslagen ledde emellertid inte till några direkta lagstiftningsåtgärder.

Vid riksmötet 1979/80 var problemen med snatteribrottsligheten föremål för behandling av riksdagen med anledning av ett par motioner i ämnet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1979/80:15) framhöll utskottet att det i första hand fick anses ankomma på handeln själv att genom olika brottsförebyggande åtgärder komma till rätta med butikssnatterierna, men att det naturligtvis också var en fråga för det allmänna att begränsa denna brottslighet. Utskottet fann att en närmare undersökning var påkallad, och i enlighet härmed tillsattes *stöldutredningen* som år 1982 lade fram betänkandet (SOU 1982:39) Stöld i butik.

Stöldutredningen förordade vid sidan om en restriktivare tillämpning av reglerna om rapporteftergift och åtalsunderlåtelse att det skulle göras möjligt att använda ordningsföreläggande vid snatteri. Utredningen föreslog därför att man i ett ordningsföreläggande skulle kunna förelägga inte bara böter direkt i pengar utan också dagsböter. Detta skulle enligt utredningen kunna ske i okomplicerade fall av butikstillgrepp där värdet av det tillgripna understeg 200 kr. I föreläggandet skulle 20, 25 eller 30 dagsböter kunna åläggas i enlighet med en mall grundad på tillgreppsvärdet och de regler för uträkning av dagsbotens storlek som riksåklagaren har utfärdat (RÅC I:97).

Förslaget har inte föranlett någon lagstiftning.

Fängelsestraffkommittén, som haft i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och de allmänna reglerna om påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m. m., har i januari i år avgivit sitt slutbetänkande (SOU 1986:13–15) Påföljd för brott. I betänkandet (SOU 1986:14 s. 218) anför kommittén att det beträffande skyddsvärdet vid stöldbrott har skett en förskjutning. Det straffvärda ligger enligt kommittén nu i betydligt större utsträckning än tidigare i den kränkning av den personliga integriteten och tryggheten som stöldbrottet i vissa fall kan innebära. Långt ifrån alla stöldbrott är emellertid av det slag att den personliga integriteten kränks. För den stora mängden stöldbrott anser kommittén därför, mot bakgrund av den minskade betydelsen av rena förmögenhetsförluster, att straffskalorna allmänt sett bör sänkas.

När det gäller snatteri föreslår kommittén att fängelse utgår ur straffskalan och att snatteri således blir ett "rent" bötesbrott. Detta skulle medföra dels att gripande av snattare inte skulle bli möjligt, dels att vid seriebrottslighet husrannsakan inte skulle få tillgripas och dels att domstolen, även vid aldrig så många snatterier av samme gärningsman, skulle vara förhindrad att ådöma annan påföljd än böter. Dessa konsekvenser anser kommittén vara olämpliga och föreslår därför ändringar som innebär att tillämpligheten av de straffprocessuella säkerhetsåtgärderna vid snatteri blir i huvudsak oföränd-

rade och att en möjlighet tillskapas att i vissa fall av seriebrottslighet döma till annan påföljd än böter.

Beträffande tillämpningen av straffskalan för stöld – som enligt förslaget skall inrymma böter – är det kommitténs uppfattning att det i ett inte obetydligt antal fall skall vara tillräckligt att utdöma ett bötesstraff. För detta krävs emellertid att det tillgripnas värde inte får vara alltför högt men någon beloppsgräns anser kommittén inte att det är lämpligt att ange.

Kommitténs betänkande har nyligen remissbehandlats och är för närvarande föremål för fortsatta överväganden inom regeringskansliet.

I Köpmannaförbundets regi inleddes år 1985 en samlad kampanj mot butiksstölder under mottot *Närkamp 85*. Syftet med kampanjen är att genom information och andra åtgärder upplysa om butikstillgreppens skadliga verkningar för samhället. Som ett led i kampanjen lämnas information i samband med mässor och utställningar och genom artiklar i fackpressen. I slutet av förra året anordnade detaljhandeln en rikskonferens kring problemet med butiksstölder med deltagande bl. a. av justitieministern. Tanken är att kampanjen skall fortsätta även framgent.

Även *BRÅ* har – vid sidan av sitt fortlöpande arbete med brottsförebyggande åtgärder – gjort särskilda insatser riktade mot butikssnatterierna. Sålunda gav BRÅ förra året ut en broschyr ALLA VET, som tar upp frågor om orsakerna till snatterier och vad som kan göras för att förbättra situationen. Broschyren är avsedd att användas som ett diskussionsunderlag.

Vidare tillsatte BRÅ år 1985 en arbetsgrupp mot stöld och rån inom handeln. Arbetsgruppen har skickat ut en enkät till ett stort antal butiker och varuhus för att få reda på vilka brottsförebyggande åtgärder som gjorts och vilka erfarenheter man haft av dessa åtgärder. Uppgifterna skall bearbetas och ligga till grund för en bedömning av olika tekniska stöldskyddsanordningars effektivitet samt fördelar och nackdelar med andra tekniska lösningar. Jämsides med denna undersökning utför arbetsgruppen en litteraturgenomgång i syfte att sammanställa och analysera den forskning som finns om butiksrelaterad brottslighet. Arbetsgruppen avser att kunna avsluta sitt arbete i slutet av år 1987.

Som är nämnt inledningsvis behandlade utskottet i höstas frågan om åtgärder mot snatterier med anledning av en motion som förordade införandet av en snatteriavgift. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1986/87:6) avstyrkte utskottet bifall till motionen.

Enligt utskottet hade frågan om införandet av en kontrollavgift prövats av två utredningar som – under åberopande av rättssäkerhetsskäl – bestämt hade avvisat tanken på ett sådant system. Enligt utskottets mening var det därför inte meningsfullt att föranstalta om ännu en utredning i syfte att möjliggöra införandet av ett system med snatteriavgifter.

I den skrivelse som regeringen i höstas avgav till riksdagen om åtgärder mot vålds- och egendomsbrott (skr. 1986/87:21, JuU 8, rskr. 52) berördes frågan om åtgärder mot snatteribrotten. I skrivelsen betonades allmänt polisens roll i det brottsförebyggande arbetet och det framhölls att det lokala samarbetet mot brott bör prioriteras. I samband därmed nämndes bl. a. att i tiden begränsade insatser, som innebär att bekämpningen av ett visst slags kriminalitet högprioriteras, kan ha långsiktiga brottsförebyggande effekter

även när det gäller kriminalitet med relativt sett mindre straffvärde som t. ex. butikstillgrepp.

Justitieministern besvarade den 5 mars 1987 en fråga om åtgärder mot snatteribrotten (se snabbprotokoll från riksdagsdebatterna 1986/87:80 s. 31–33). Justitieministern uppgav därvid att han givit rikspolisstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av tillämpningen av rapporteftergift vid snatteri och att han avsåg att med riksåklagaren ta upp frågan om en motsvarande översyn beträffande åtalsunderlåtelse.

Under de senaste åren har det skett en kraftig ökning av antalet anmälda butikssnatterier. Sålunda ökade butiksstölderna med 11 % år 1984 och med 21 % år 1985 (Brottsutvecklingen 1986, BRÅ Forskning 1986:4). Antalet anmälda butikstillgrepp var år 1984 ca 50 000 (Rättsstatistisk årsbok 1985 s. 48).

Utskottets överväganden

Till en början vill utskottet slå fast att butikstillgreppen utgör ett allvarligt problem och att det därför självfallet är viktigt att få ned antalet sådana brott.

Som utskottet tidigare framhållit är åtgärder mot snatterier en uppgift inte bara för det allmänna utan också för handeln själv. I själva verket är det enligt utskottets mening åtgärder från handelns egen sida som skall utgöra tyngdpunkten i de samlade insatserna mot snatteribrotten, och en rad sådana åtgärder har också vidtagits, t. ex. genom en ökad användning av olika stöldskyddssystem samt information till allmänheten om butikstillgreppens skadliga verkningar.

Beträffande åtgärder från det allmännas sida vill utskottet ansluta sig till vad justitieministern anfört om att återkommande aktioner på lokal nivå – under medverkan av åklagare, polis, företag m. fl. – kan utgöra lämpliga inslag i bekämpningen av snatteribrotten. Sådana temporära aktioner i avsikt att förebygga en viss typ av brott kan ha en betydande allmänpreventiv effekt.

Vad gäller åtgärder av annat slag från det allmännas sida för att beivra butikstillgrepp vill utskottet framhålla att reglerna om rapporteftergift och åtalsunderlåtelse här är av stor betydelse. Som utskottet framhöll vid behandlingen av frågan i höstas kan det inte uteslutas att en tidvis mindre tillfredsställande tillämpning av dessa regler har bidragit till den hittillsvarande negativa utvecklingen av snatteribrottsligheten (JuU 1986/87:6 s. 14). Reglerna om åtalsunderlåtelse och rapporteftergift fick emellertid sitt nuvarande innehåll så sent som för ett par år sedan och i samband därmed lämnade rikspolisstyrelsen och riksåklagaren utförliga anvisningar för hur reglerna bör tillämpas. Därmed borde det enligt utskottets mening ha skapats goda förutsättningar för en från skilda synpunkter ändamålsenlig och mera strikt användning av möjligheterna att ge åtalsunderlåtelse och rapporteftergift i de fall det här gäller.

Beträffande förslaget i de nu aktuella motionerna att det bör bli möjligt att beivra snatteri med ordningsbot vill utskottet erinra om att stöldutredningens förslag härom mötte stark kritik vid remissbehandlingen. Sålunda menade man bl. a. att snatteri på detta sätt skulle nedvärderas som brottstyp genom

att i praktiken bli jämställt med lindriga trafikförseelser och andra liknande ordningsförseelser.

Utskottet är för sin del tveksamt till införandet av ett system med ordningsbot vid snatteri. Vad utskottet därvid främst fäster avseende vid är just den nyss nämnda invändningen att det kan kännas främmande att med ett ordningsföreläggande beivra ett – låt vara mindre allvarligt – centralt förmögenhetsbrott. Vidare är de aktuella brottsrekvisiten – såväl de objektiva som det subjektiva – sådana att de enligt utskottets mening erfarenhetsmässigt kräver överväganden av en art som inte gärna kan företas inom ramen för ordningsbot. I vart fall bör enligt utskottets mening de ställningstaganden som kan bli följden av det fortsatta arbetet med fängelsestraffkommitténs förslag avvaktas innan det kan bli aktuellt för riksdagen att uttala sig i frågan.

Utskottet avstyrker därför bifall till de nu aktuella motionerna såvitt avser införandet av ordningsbot vid snatteri.

Vad gäller motionsönskemålen om en minskad användning av rapporteftergift och åtalsunderlåtelse vid snatteri vill utskottet erinra om den principiella inställning till åtalsunderlåtelse som utskottet nyligen givit uttryck för i samband med behandlingen av motioner som gällde användningen av åtalsunderlåtelse i allmänhet (JuU 1986/87:19 s. 6 f). Utskottet har därvid framhållit att reglerna om åtalsunderlåtelse i sin nuvarande utformning får anses utgöra en rimlig avvägning mellan de motstående intressen som gör sig gällande inom brottsbekämpningen. Härtill kommer vad utskottet i detta betänkande har uttalat om möjligheterna till en från flera synpunkter ändamålsenlig tillämpning av reglerna om rapporteftergift och åtalsunderlåtelse vid snatteribrott.

Med hänsyn till dessa synpunkter, och med beaktande både av rikspolisstyrelsens översyn av tillämpningen av rapporteftergift vid snatteri och motsvarande aviserade översyn av riksåklagaren beträffande åtalsunderlåtelse, avstyrker utskottet bifall till motionerna 621 och 626 i nu berörda delar.

Beträffande förslaget i motionerna 621 och 626 om att värdegränsen mellan snatteri och stöld bör sänkas vill utskottet erinra om att fängelsestraffkommittén i enlighet med vad som nyss sagts har behandlat frågan om ändrade straffskalor för stöld och snatteri och även berört straffvärdet för de centrala förmögenhetsbrotten. I avvaktan på resultatet av dessa överväganden, som kan komma att innefatta även gränsdragningsfrågor mellan de olika brotten, föreligger det enligt utskottets mening inte någon anledning för riksdagen att göra något uttalande i saken. Motionerna avstyrks av utskottet också i denna del.

Förslaget i motion 601 om en landsomfattande kampanj mot snatteribrotten får enligt utskottets mening anses vara väsentligen tillgodosett genom de åtgärder som i brottsförebyggande syfte redan har vidtagits, bl. a. kampanjen Närkamp 85 och BRÅ:s olika insatser. Någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen är enligt utskottets mening inte erforderlig.

Utskottet hemställer

1. beträffande *medelsberäkningen*

att riksdagen med bifall till regeringens förslag till *Brottsförebyggande rådet: Utvecklingskostnader* för budgetåret 1987/88 anvisar ett reservationsanslag av 3 841 000 kr.,

2. beträffande *åtgärder mot snatteri*

att riksdagen avslår motion 1986/87:Ju403 i denna del (yrkande 8), motion 1986/87:Ju601, motion 1986/87:Ju621, motion 1986/87:Ju626 och motion 1986/87:Ju642 i denna del (yrkande 2 delvis).

Stockholm den 24 mars 1987

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Hans Göran Franck (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Svensson (m), Birthe Sörestedt (s), Bengt-Ola Ryttar (s), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Göran Ericsson (m), Rune Backlund (c) och Sven-Olof Nordlund (s).

Reservation

Åtgärder mot snatteri (punkt 2, mom. 2)

Karin Ahrland (fp), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Svensson (m) Göran Ericsson (m) och Rune Backlund (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "Beträffande förslaget" och slutar på s. 7 med "inte erforderlig" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening har butikstillgreppen nu fått en sådan omfattning att också nya vägar måste prövas i linje med vad som föreslås i de nu aktuella motionerna. Vad utskottet därvid särskilt vill ta fasta på är förslaget i motionerna att det nu bör närmare övervägas att införa ordningsbot vid snatteribrott. Utskottet kan härvidlag ansluta sig till flera av de skäl som stöldutredningen anförde till förmån för ett sådant system. Sålunda bör enligt utskottets mening särskilt framhållas att ordningsföreläggande vid mindre snatteribrott torde kunna utgöra en både snabb och för den enskilde tillfällighetssnattaren förhållandevis skonsam form av lagföring. Dessutom skulle ett system med ordningsbot vid snatteri kunna bidra till ett bättre resursutnyttjande genom att minska åklagarnas och förenkla polisens arbete med dessa mindre tillgreppsbrott.

Förutsättningarna för införandet av ett system med ordningsbot vid snatteribrott bör således enligt utskottets mening bli föremål för närmare överväganden, t. ex. i anslutning till det pågående arbetet inom regeringskansliet med fängelsestraffkommitténs förslag. Vad utskottet sålunda anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under mom. 2 bort ha följande lydelse

2. beträffande *åtgärder mot snatteri*

att riksdagen med anledning av motion 1986/87:Ju403 i denna del (yrkande 8), motion 1986/87:Ju601, motion 1986/87:Ju621, motion 1986/87:Ju626 och motion 1986/87:Ju642 i denna del (yrkande 2 delvis) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.