

Justitieutskottets betänkande

1980/81:9

om åtal för mindre förmögenhetsbrott m. m.

Motion

I motion 1979/80:612 av Blenda Littmarck (m) och Margareta Gard (m) hemställs att riksdagen uttalar att möjligheterna att meddela åtalsunderlåtelse och i förkommande fall rapporteftergift för snatteri, bedrägligt beteende och olovligt förfogande avsevärt inskränks.

Motionärerna tar i motionen upp främst frågor om förundersökning och åtal vid brotten snatteri, bedrägligt beteende och olovligt förfogande. Enligt motionärernas mening kan det på goda grunder ifrågasättas om inte dessa brott bör bekämpas mer intensivt än vad som sker i dag. Motionärerna pekar på att de gällande reglerna om rapporteftergift och åtalsbegränsningar beträffande dessa brott medför att de som begår sina första brott inges det intrycket att samhället inte ser så allvarligt på förmögenhetsbrott. Enligt vad motionärerna uppger underlättar den förda politiken ungdomens tillvänjning till narkotika och är i övrigt moralupplösande. Åtalsreglerna bör enligt motionärernas mening inte fixeras till vissa belopp utan till omständigheter som framstår som särskilt förmildrande.

Straffbestämmelser

Stöld m. m.

Enligt 8 kap. 1 § brottsbalken (BrB) gäller att den som olovligen tar något som tillhör annan med uppsåt att tillägna sig det kan dömas för *stöld* till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa kan enligt 8 kap. 2 § BrB dömas för *snatteri* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt kan enligt 8 kap. 4 § BrB dömas för *grov stöld* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

I praxis har det utvecklats vissa riktlinjer när det gäller att med ledning av det tillgripnas värde rubricera brottet som stöld eller snatteri. Gränsen anses f. n. ligga mellan 200 och 300 kr.

Bedrägeri m. m.

Enligt 9 kap. 1 § BrB gäller att den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, kan dömas för

bedrägeri till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa kan enligt 9 kap. 2 § första stycket BrB dömas för *bedrägligt beteende* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB kan den som begagnar sig av husrum, förtäring, transport, tillträde till föreställning eller annat dylikt, som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning, om han inte gör rätt för sig dömas för bedrägligt beteende vare sig han vilseleder någon eller inte. Detta gäller dock inte, om gärningen avser värde, som inte är ringa, och om den i övrigt är sådan som sägs i 9 kap. 1 § BrB.

Förfarandet enligt 9 kap. 2 § andra stycket BrB brukar kallas snyltningsbrott.

Förskingring m. m.

Enligt 10 kap. 1 § BrB gäller att om någon, som på grund av avtal, allmän eller enskild tjänst eller dylik ställning fått egendom i besittning för annan med skyldighet att utge egendom eller redovisa för den, genom att tillägna sig egendomen eller på annat sätt åsidosätta vad han har att iaktta för att kunna fullgöra sin skyldighet, skall han, om gärningen innebär vinning för honom och skada för den berättigade, dömas för *förskingring* till fängelse i högst två år.

Den som i andra fall vidtar åtgärd med egendom som han har i sin besittning men vartill ägande- eller säkerhetsrätt är förbehållen eller tillförsäkrad eller eljest tillkommer annan, varigenom egendomen fränhånds den andre eller denne annorledes berövas sin rätt kan enligt 10 kap. 4 § BrB dömas för *olovligt förfogande* till böter eller fängelse i högst två år.

Förundersöknings- och åtalsregler

Åtalsunderlåtelse

I 20 kap. 7 § rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om åtalsunderlåtelse. I lagrummets första stycke punkten 1 föreskrivs att åklagare må besluta att icke tala å brottet om det kan antas att i händelse av lagföring annan påföljd än böter icke skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring ej finnes påkallad ur allmän synpunkt. I punkten 2 ges åklagaren rätt att underlåta åtal om brottet har förövats innan den misstänkte har dömts för annat av honom förövat brott eller till fullo undergått straff eller annan påföljd för sådant brott och det är uppenbart att det nya eller nyupptäckta brottet i jämförelse med det andra brottet är utan nämnvärd betydelse med hänsyn till påföljden. Enligt punkten 3 – som får tillämpas endast av riksåklagaren – får åtal underlåtas om det i annat fall än som avses i

punkterna 1 och 2 av särskilda skäl är uppenbart att påföljd inte erfordras för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller eljest är påkallat att åtal väcks. I punkten 4 föreskrivs möjlighet till åtalsunderlåtelse, bl. a. beträffande den som begått brott under inflytande av själslig abnormitet och som kommer att erhålla vård.

För ungdomar i åldern 15–18 år ges särskilda regler i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Lagen ger åklagare möjlighet att – utöver vad som följer av 20 kap. 7 § RB – underlåta åtal för brott som begåtts av den som fyllt 15 men inte 18 år. Sådan befogenhet har åklagaren i två fall.

Det första är att den underårige utan lagföring blir föremål för sådan åtgärd som med skäl kan antas vara lämpligast för hans tillrättaförande. I lagen nämns övervakning enligt 26 § barnavårdslagen (1960:97), omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § samma lag och annan därmed jämförlig åtgärd. Enligt bestämmelsen kan åtalsunderlåtelse ske även utan egentliga vårdåtgärder, nämligen om den underårige blir föremål för annan hjälp- och stödåtgärd.

Det andra fallet där befogenhet att underlåta åtal föreligger enligt 1964 års lag är att brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande.

Lagen innehåller inte någon begränsning i fråga om kretsen av brott vid vilka åtalsunderlåtelse kan ske. Enligt sista stycket i 1 § skall åtal emellertid ske, om det är påkallat ur allmän synpunkt.

Bestämmelser om särskild åtalsprövning finns i 69 § barnavårdslagen, 57 § nykterhetsvårdslagen och 21 § lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet.

Åtalsbegränsningsregler

Beträffande vissa brott i BrB och i den specialstraffrättsliga lagstiftningen föreskrivs särskilda inskränkningar i allmän åklagares rätt och skyldighet att väcka åtal. Åtalsbegränsningen har samband med brottstypen som sådan. Följande olika typfall av åtalsbegränsningsregler finns i BrB.

1. Åklagare får väcka åtal endast om målsägande angiver brottet till åtal eller åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt

En sådan åtalsbestämmelse gäller vid misshandel på enskild plats m. m. (3 kap. 11 § 1 st. BrB), hemfridsbrott o. d. (4 kap. 11 § BrB), våldtäkt och vissa närliggande brott (6 kap. 11 § 1 st. BrB) samt vid vissa förmögenhetsbrott mot närstående (8 kap. 13 §, 9 kap. 12 § och 10 kap. 10 § 1 st. BrB) samt vid brott mot tystnadsplikt i vissa fall (20 kap. 5 § 3 st. BrB).

2. Åklagare får åtala endast om målsägande angiver brottet till åtal och åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt

En sådan åtalsbestämmelse gäller som huvudregel vid vållande till kroppsskada eller sjukdom (3 kap. 11 § 2 st. BrB).

3. *Åklagare får åtala endast om målsägande angiver brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt*

En sådan åtalsbestämmelse gäller vid förtal, grovt förtal och förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning (5 kap. 5 § 1 st. BrB). Målsägande har här självständig åtalsrätt jämsides med åklagaren.

4. *Åklagare får åtala endast om åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt*

En sådan åtalsbestämmelse gäller vid förtal av avliden (5 kap. 5 § 2 st. BrB), olovligt förfogande över avbetalningsgods (10 kap. 10 § 2 st. BrB) samt vid överkan och olovligt tagande av väg (12 kap. 6 § BrB).

5. *Åklagare får åtala endast om åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt*

En sådan åtalsbestämmelse gäller vid otukt mellan jämnåriga ungdomar (6 kap. 11 § 3 st. BrB), vid egenmäktighet med barn (7 kap. 6 § BrB), vid bedrägligt beteende (9 kap. 12 § 2 st. BrB) och vid vårdslöshet mot borgenärer (11 kap. 8 § 1 st. BrB).

Föreskrifter om särskild åtalsprövning finns vidare i bl. a. skattebrottslagen (1971:69). Enligt 13 § i denna lag får åtal för skatteförseelse och bristande uppbördsredovisning väckas *endast om det är påkallat av särskilda skäl*.

Vad särskilt gäller åtalsbegränsningsregeln enligt 9 kap. 12 § BrB beträffande bedrägligt beteende kom den till genom lagstiftning år 1976 (prop. 1975/76:148, JuU 1976/77:11, rskr 1976/77:90). I det lagstiftningsärendet beslutades om begränsningar i tillämpningsområdet för straffbestämmelserna rörande bedrägligt beteende i 9 kap. 2 § andra stycket, s. k. snyltningsbrott. Ändringarna ägde rum mot bakgrunden av undersökningar som visade att praktiskt taget alla snyltningsbrott begicks av personer som hörde till de ekonomiskt och socialt sämst ställda i samhället och beträffande vilka det fanns större anledning att söka tillgodose behovet av vård och stöd än att beakta de rent straffrättsliga aspekterna på ifrågakvarande beteenden. Den eftersträlvade lagföringsbegränsningen nåddes genom en kombination av straffrättsliga och processrättsliga metoder. I det förstnämnda hänseendet gjordes den ändringen att snyltningsförfaranden, när vilseledande ej ägt rum, alltid skall bedömas som bedrägligt beteende och inte som bedrägeri, inte ens om det avser betydande värde (se JuU 1976/77:11 s. 10).

När det gäller den processrättsliga metoden för lagföringsbegränsning föreslogs i propositionen en åtalsbegränsningsregel enligt vilken snyltningsbrott inte skulle få åtalas med mindre åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen var att åtal skulle ske endast i undantagsfall (prop. s. 181). I praktiken skulle det komma att innebära att åtal väcktes bara när uppsåt att vilseleda förelåg (prop. s. 161).

Justitiekanslet föreslog i sitt av riksdagen godkända betänkande att åtalsbegränsningsregeln skulle få den utformningen att snyltningsbrott inte

skulle få åtalas av åklagare med mindre det finnes påkallat ur allmän synpunkt. I sin motivering anförde utskottet följande.

Vid en avvägning av för- och nackdelar har utskottet stannat för att välja en åtalsprövningsregel med mindre starkt begränsande effekt än den som föreslagits i propositionen. När det gäller utformningen av en sådan regel kan man utgå från de olika typer av åtalsprövningsregler som i övrigt finns i BrB. Enligt vissa åtalsbestämmelser får brottet åtalas endast om målsägande anger brottet till åtal och åtal tillika finnes påkallat ur allmän synpunkt. När det gäller andra brott får åklagare åtala endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. I andra fall slutligen föreskrivs som villkor för åtal att åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. Sistnämnda rekvisit, som också återfinns i 20 kap. 7 § RB och i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, har ansetts innebära att bedömningen skall ske med hänsyn till såväl brottets art och straffets syfte som till omständigheterna vid brottets begående (jfr Beckman m. fl. Brottsbalken I 4, uppl. 1974 s. 124). Om en åtalsprövningsregel av denna typ införs för snyltningssbrottens vidkommande, skapas större möjligheter än vid ett genomförande av förslaget i propositionen att vid prövningen huruvida åtal skall äga rum beakta samtliga omständigheter kring brottet. Bl. a. kan hänsyn tas till målsägandens intresse.

Beträffande olovligt förfogande gäller enligt 10 kap. 10 § andra stycket BrB att åtal för olovligt förfogande över egendom som har kommit i gärningsmannens besittning genom avtal, enligt vilket äganderätten skall övergå först sedan betalning erlagts eller som gärningsmannen eljest innehar på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, inte får åtalas av åklagare, med mindre åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt.

Motiveringen till denna åtalsbegränsningsregel har varit att tvinga avbetalningssäljare till en viss försiktighet genom att ta ifrån dem möjligheten att kostnadsfritt anlita allmän åklagare som indrivningsorgan. Möjligheten till allmänt åtal är inte avsedd att komma till användning annat än i undantagsfall (se Beckman m. fl. Brottsbalken I 4, uppl. 1974 s. 470).

Åklagarinstruktionen

Enligt 21 § åklagarinstruktionen (1974:910) ankommer det på länsåklagare att besluta om åtalsunderlåtelse dels enligt 20 kap. 7 § punkten 1 RB när det gäller brott för vilket stadgats svårare straff än böter och dels enligt samma paragraf punkten 4. Länsåklagare prövar också om beslut rörande åtalsunderlåtelse bör meddelas enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. I fråga om vissa brott, bl. a. snatteri enligt 8 kap. 2 § BrB, får dock enligt 37 § tredje stycket åklagarinstruktionen distriktsåklagare fullgöra vad som enligt det sagda ankommer på länsåklagare.

Polisinstruktionen m.m.

Enligt 12 § första stycket polisinstruktionen (1972:511) skall polisman som får kännedom om brott som hör under allmänt åtal rapportera saken till vederbörande förman så snart det kan ske. I andra stycket ges det undantaget från rapporteringsskyldigheten att polisman får underlåta att avge rapport eller vidarebefordra rapport till åklagare beträffande brott för vilket inte stadgas svårare straff än böter och inte heller normerade böter, om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt. Polismannen får i stället låta saken bero vid påpekande eller erinran till den felande.

Om en rapport avser snatteri enligt 8 kap. 2 § BrB och om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är obetydligt kan polisman, som är förundersökningsledare, underlåta att vidarebefordra rapporten till åklagare och i stället låta saken bero vid en erinran.

I Kungl. Maj:ts cirkulär (1972:25) till polismyndigheterna om rapporteftergift för vissa snatteribrott ges följande anvisningar för tillämpningen av de sist angivna bestämmelserna i polisinstruktionen.

1. Gärningen skall gälla tillgrepp i affärslokal av vara som hålls till salu under sådana former att den är lätt tillgänglig för kunden. Främst avses tillgrepp i snabbköpsbutiker och i varuhus med självbetjäning. Även tillgrepp i andra affärslokaler med liknande försäljningssystem, t. ex. inom bokhandeln, bör bedömas på samma sätt.

Erkännande behöver inte föreligga. Rapporteftergift får således lämnas även om den misstänkte t. ex. förnekar tillägnelseuppsåt. Det måste dock stå klart för polismannen att den misstänkte har begått gärningen och att denna är att bedöma som snatteri, dvs. att han bl. a. haft uppsåt att olovligen tillägna sig varan.

Brottet skall framstå som obetydligt. Värdet av det tillgripna skall vara lågt. I regel bör det åsatta försäljningspriset inte vara högre än omkring 20 kronor. Framgår det av utredningen att det finns försvårande omständigheter får rapporteftergift inte lämnas, även om värdet av det tillgripna är lågt. Rapport skall avges när tillgängliga uppgifter visar att tillvägagångssättet har varit särskilt förslaget, t. ex. om den misstänkte använt hjälpmedel eller samarbetat med andra personer. Även när andra försvårande omständigheter framkommer kan dessa utgöra skäl att avge rapport.

En mera ingripande åtgärd får inte framstå som påkallad. Rapporteftergift skall inte lämnas, när omständigheterna i det särskilda fallet tyder på att beslut om rapporteftergift och den erinran som lämnas i samband därmed inte har en tillräckligt avhållande verkan. Vid bedömningen härav bör den misstänktes personliga förhållanden beaktas. Ger tillgängliga uppgifter eller omständigheterna i övrigt vid handen att den misstänkte förut har gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott av liknande eller allvarigare slag, bör rapport avges. Hänsyn skall dock inte tas till förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden.

Det skall vara utrett att den som lidit skada av tillgreppet har fått ersättning eller avstår från att rikta ersättningsanspråk mot den misstänkte.

2. Hinder föreligger inte att lämna rapporteftergift enligt 14 § tredje stycket polisinstruktionen även för annat snatteribrott än butikssnatteri. De

under 1 givna anvisningarna gäller i tillämpliga delar även i sådant fall. Brottet skall vara bagatellartat och ett straffrättsligt ingripande bedömas som uppenbart överflödigt med hänsyn till omständigheterna.

3. Framstår det redan vid brottsanmälan som sannolikt att rapporteftergift kan komma att meddelas, bör i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar enligt 23 kap. 21 § tredje stycket rättegångsbalken.

I fråga om handläggningen av ärende om rapporteftergift för snatteri iakttagas vad rikspolisstyrelsen föreskriver i fråga om s. k. rapporteftergift i efterhand.

Riksåklagarens anvisningar

De nuvarande bestämmelserna om behörighet för distrikts- och kammaråklagare att besluta om åtalsunderlåtelse bl. a. beträffande snatteri samt om polisens rätt att underlåta att vidarebefordra rapport beträffande sådant brott infördes den 1 april 1972 (SFS 1972:23). De tillkom som en följd av de förslag som lagts fram av 1968 års brottmålsutredning i betänkandet (SOU 1971:10) Snatteri. I betänkandet hade föreslagits begränsningar av de straffrättsliga ingripandena vid mindre brott. De nya reglerna i åklagarinstruktionen och polisinstruktionen tog främst sikte på butikssnatterier.

I riksåklagarens cirkulär C 70 den 21 februari 1972 med anledning av 1972 års ändringar i åklagarinstruktionen uttalades bl. a. följande.

Meningen är att underlåtelse av åtal för i synnerhet snatteri skall förekomma i större utsträckning än hittills. Åtal bör i många fall underlåtas även då värdet av det tillgripna ligger över gränsen för att rapporteftergift skall kunna meddelas (enligt cirkuläret till polismyndigheterna om rapporteftergift för vissa snatteribrott ligger denna gräns vid omkring 20 kronor). Som exempel på sådana fall kan nämnas att lagöverträdaren är gammal eller sjuk, att brottet begåtts i en psykiskt pressad situation eller att gärningen förövats under andra speciella förhållanden. Sammanfattningsvis kan sägas att åtal bör underlåtas om brottet vid en samlad bedömning kan anses ha ringa straffvärde. Så är i regel inte fallet om den misstänkte använt hjälpmedel eller samarbetat med andra personer. Åtalsunderlåtelse bör inte heller förekomma när omständigheterna tyder på att gärningen ingår i en serie av liknande brott eller att annan kriminalitet kan föreligga. Visar tillgängliga uppgifter, att den misstänkte förut har gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott, bör åtal inte underlåtas. Hänsyn skall dock inte tas till förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden.

Riksåklagaren har den 15 juni 1979 i "RÅ-nytt" nr 7 redogjort för en av honom gjord enkät hos samtliga överåklagare och länsåklagare beträffande bl. a. tillämpad värdegräns vid åtalsunderlåtelse för butikssnatteri enligt 20 kap. 7 § första stycket punkten 1 RB. Något mer än hälften av åklagardistrikten tillämpade inte högre värdegräns än 20 kr. Av de distrikt som tillämpade en högre gräns angav flertalet 50 kr. och ett fåtal mer än 50 kr. I de flesta distrikten uppgavs att praxis beträffande åtalsunderlåtelse var restriktiv. Åtalsunderlåtelse meddelades endast då särskilda omständigheter, såsom hög ålder, sjukdom eller liknande, förelåg. Riksåklagaren uttalade att

han kan godta en praxis enligt vilken värdegränsen sätts vid 50 kr.

I samma RÅ-nytt har riksåklagaren redogjort också för resultatet av en enkät rörande tillämpningen av åtalsbegränsningsregeln beträffande snyltningarsbrott.

I 13 av åklagardistrikten hade redovisats sammanlagt 620 anmälningar om snyltningarsbrott. Av dessa hade 127 (20 %) lett till åtal eller strafföreläggande. Av återstoden hade en mindre del avskrivits på allmänna grunder såsom att brott ej kunnat styrkas. Till denna grupp hade även hänförts åtalsunderlåtelser som meddelats enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 eller 2 RB. I det övervägande antalet anmälda ärenden hade den särskilda åtalsprövningsregeln medfört att åtal inte ansetts påkallat ur allmän synpunkt. Från några distrikt hade upplysts att åtal regelmässigt inte skedde och från andra att lagföring endast skedde vid återfall.

Förundersökning hade i stor utsträckning underlåtit med stöd av 9 kap. 12 § andra stycket BrB. I något distrikt hade förundersökning verkställts endast i fall där beloppet överstigit 100 kr. I ett annat distrikt hade förundersökning verkställts endast då omständigheterna särskilt föranlett detta. Några distrikt hade emellertid särskilt påpekat att förundersökning alltid verkställs.

Slutligen hade genom enkäten och även vid riksåklagarens inspektioner framkommit att åtal ofta ansetts påkallat ur allmän synpunkt av lokalt betingade orsaker. Lagföring hade sålunda tillgripits vid upprepade plankning till viss lokal eller vid systematisk gratisåkning med allmänt färdmedel.

Enkätsvaren föranledde följande yttrande av riksåklagaren.

Vad beträffar den särskilda *åtalprövningsregeln vid snyltningarsbrott* finns i förarbetena inte angivna några exempel på när åtal skulle vara påkallat ur allmän synpunkt. Departementschefen hade föreslagit en mer restriktiv prövningsregel, nämligen att åtal skulle vara av särskilda skäl påkallat ur allmän synpunkt. Som exempel på sådana fall hade han angivit bl. a. att en taxiförare eller servitör före färd respektive servering frågat kunden om han hade pengar att betala med och denne försäkrat att så var fallet men sedan inte gjort rätt för sig. Som ett annat exempel hade angivits att kunden enligt vad som blev utrett hade satt i system att låta bli att betala. Som ännu ett exempel hade anförts fallet med passageraren som innan han upptäcks färdats en mycket lång sträcka med ett allmänt färdmedel utan att inneha biljett.

Med hänsyn till att lagstiftaren stannade för en vidare åtalprövningsregel är det självklart att de av departementschefen anförda fallen bör föranleda åtal. För den praktiska tillämpningen av åtalprövningsregeln är det av intresse vad justitieutskottet anförde som skäl för sitt av riksdagen godtagna förslag. Utskottet framhöll sålunda, att man ej kunde bortse från risken att en så kraftig lagföringsbegränsande åtalprövningsregel som den i propositionen föreslagna kunde leda till en ökning av antalet smitningar. Det borde enligt utskottet även beaktas, att en sådan ökning ytterst kunde komma att ekonomiskt drabba de anställda i servicenäringsarna och att dessa främst fick bära de olägenheter som är förenade med ökade kontroller och krav på

förskottsbetalning. Den av utskottet förordade åtalsprövningsregeln skapade enligt utskottet större möjligheter än den av departementschefen föreslagna att vid åtalsprövningen beakta samtliga omständigheter vid brottet bl. a. målsägandens intresse.

Den aktuella åtalsprövningsregeln har i ett flertal distrikt använts som grund för att i stor utsträckning underlåta att inleda förundersökning rörande ett påstått snyltningsbrott. Man synes sålunda vilja tillämpa samma principer på förevarande område som då det gäller anmälningar om olovligt förfogande över avbetalningsgods. Den i 10 kap. 10 § brottsbalken uppställda åtalsregeln har emellertid en restriktivare utformning och förutsätter för åtal att sådant av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. Med hänsyn till den utformning som åtalsprövningsregeln fått i 9 kap. 12 § andra stycket brottsbalken, kan sålunda förundersökning inte underlåtas i samma utsträckning som vid olovligt förfogande över avbetalningsgods. Den diskretionära åtalsprövningsregeln vid snyltningsbrott medger givetvis att förundersökning kan underlåtas när anledning förekommer till antagande att ett beivrande av gärningen inte är påkallat ur allmän synpunkt. Vägledande för denna prövning bör vara tidigare redovisade motivuttalanden. Som praktiska exempel på sådana omständigheter som kan föranleda att förundersökning inte inleds kan nämnas att gärningen avser ringa belopp eller att den misstänkte gjort rätt för sig.

Pågående utrednings- och lagstiftningsarbete

Åtalsrättskommittén

I betänkande (SOU 1976:47) Färre brottmål lämnade åtalsrättskommittén förslag till ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Bl. a. diskuteras i betänkandet möjligheten att vidga området för åtalsbegränsningar. Som skäl mot sådana begränsningar nämnde utredningen att skuldfrågan är av betydelse för vilka resocialiseringsåtgärder som kan och bör komma i fråga, att stark ovisshet råder om vilken påföljd som i händelse av lagföring skulle åläggas och att viktigt målsägandeintresse eller betydelsefull fråga om särskild rättsverkan kan utgöra starkt skäl för rättegång (bet. s. 20). En kategori fall, där åtal borde kunna undvaras, avsåg enligt kommittén åtskilliga typer av obetydliga eller eljest någorlunda ursäktliga bötesbrott. En annan kategori av fall i vilka åtal torde kunna undvikas utmärks enligt utredningen av att en lagföring kunde antas leda till villkorlig dom. Beträffande den kriminalpolitiska betydelsen av åtalsbegränsningsregler ansåg kommittén att det vid bötesbrottslighet är betydelsefullt om man vinner spridning för uppfattningen att åtalsunderlåtelstens innebörd är något av en sakerförklaring för brott. Kommittén föreslog bl. a. att i fråga om sådana brott som vid en förhandsbedömning befins förskylla lägre straff än 20 dagsböter eller 200 kr. såsom penningböter, så skulle utredning och lagföring ske endast när så var påkallat med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse.

Kommitténs förslag har inte föranlett någon lagstiftning.

Förmögenhetsbrottsutredningen

Regeringen har i mars 1976 tillsatt en utredning, förmögenhetsbrottsutredningen (Ju 1976:04), med uppgift att göra en översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott. Vid översynen är det enligt utredningens direktiv betydelsefullt att sätta in de straffrättsliga åtgärderna mot förmögenhetsbrotten i ett vidare kriminalpolitiskt sammanhang och att jämföra straffvärdet hos dessa brott med det som gäller andra brottskategorier, särskilt de s. k. moderna brotten, t. ex. skatte- och valutabrott, trafikbrott, illegal narkotikahandtering, brott mot miljö- och naturvårdsintressen, brott mot bestämmelserna om arbetarskydd och andra bestämmelser på arbetslivets område. Kommittén skall allsidigt och förutsättningslöst pröva de straffbarhetsgrunder och straffvärdesatser som bör gälla för förmögenhetsbrotten. (Direktiv för utredningen se 1977 års kommittéberättelse del II Ju 7 och 1978 års kommittéberättelse del II Ju 4.)

Utredning om åtgärder mot butikstillgrepp

I motioner vid 1978/79 års riksmöte begärdes åtgärder för att minska stöldsvinnet inom handeln. I sitt av riksdagen godkända betänkande med anledning av motionerna (JuU 1979/80:15) uttalade utskottet.

Vid ställningstagande till motionsyrkandena får enligt utskottets mening först slås fast att problemet rörande stöldsvinnet inom handeln i sig rymmer ett flertal frågor, något som bl. a. hänger samman med att stöldsvinnet bara är en del av det totala svinnet. Vid sidan av tillgrepp av kunder förekommer nämligen på annat sätt uppkomna förluster, kallade t. ex. "fysiskt svinn" och "administrativt svinn". Härav följer att många av de åtgärder som kan vara påkallade för att minska svinnets omfattning måste ankomma på handeln själv. Samtidigt är det emellertid också klart att det stöldsvinn inom detaljhandeln som beror på tillgrepp av kunder har en oroväckande omfattning. Stor osäkerhet råder dock om hur stor del av de totala svinnförlusterna som orsakas genom tillgrepp av kunder.

Förekomsten av butiksstölderna får enligt utskottets mening anses ha samband med självbetjäningssystemet och andra rationaliseringsåtgärder inom handeln. Bl. a. mot denna bakgrund bör också när det gäller tillgrepp av kunder åtgärder för att komma till rätta med problemet i första hand övervägas inom handelns och de handelsanställdas egna organisationer.

Emellertid måste åtgärder för att stävja butiksstölderna naturligtvis också ses som en uppgift för samhället. Härvid bör särskilt beaktas att det med hänsyn till den allmänna laglydnaden är viktig att inte den uppfattningen sprids att tillgrepp av detta slag lämnas utan ingripanden från samhällets sida; det måste stå klart att alla former av varutillgrepp i princip är straffbara. Samtidigt måste beaktas att det också kan finnas starka skäl att i det enskilda fallet underlåta lagföring; exempelvis har gärningsmännen ofta svåra personliga förhållanden och stort behov av hjälpinsatser från det allmänna. Även andra skäl kan tala för begränsningar i lagföringen.

Enligt utskottets mening kan erforderligt underlag för att bedöma vilka åtgärder från samhällets sida som bör sättas in knappast anses föreligga

förrän det har skapats en klarare bild rörande omfattningen av stöldsvinnet. Statistiken över polisanmälda stölder ger nämligen inte någon sådan bild; långt ifrån alla stölder polisanmäls och många förblir oupptäckta. Utskottet finner därför att en närmare undersökning är påkallad. Genom undersökningen kan det bli möjligt för statsmakterna och ansvariga myndigheter att i samråd med handels- och de handelsanställdas organisationer bedöma behovet av ytterligare åtgärder i förebyggande och kontrollerande syfte liksom bl. a. med avseende på den straff- och straffprocessrättsliga regleringen.

Det bör ankomma på regeringen att närmare besluta om formerna för undersökningen. Enligt utskottets mening är det dock angeläget att undersökningens resultat föreligger så snart som möjligt. Utskottet vill också understryka att det av utskottet förordade undersökningsarbetet inte får tas till intäkt för minskade insatser under undersökningsarbetets gång från samhällets eller handels sida när det gäller att stävja butikstillgreppen.

Vad utskottet sålunda anfört gavs såsom riksdagens mening regeringen till känna.

På grund av riksdagens beslut har chefen för justitiedepartementet, enligt regeringens bemyndigande i januari 1980, tillkallat en särskild utredare med uppdrag att undersöka frågan om åtgärder mot tillgreppsbrott m. m.

I direktiven till utredaren (Dir. 1980:6) uttalas bl. a.:

Utredarens första uppgift bör vara att i enlighet med riksdagens önskemål undersöka omfattningen av svinnet på grund av butikstillgrepp. Därvid bör också de företags- och samhällsekonomiska konsekvenserna av svinnet belysas.

Utredarens uppdrag bör emellertid som jag nyss har antytt inte begränsas till en sådan undersökning. I den mån undersökningen skulle bekräfta att svinnet numera har en sådan omfattning att särskilda insatser behövs, bör utredaren också lämna förslag till åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att man skall komma till rätta med problemet.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion, vari det begärs en strängare ordning när det gäller ingripanden mot mindre förmögensbrott.

Motionärerna påpekar att snatteri, bedrägligt beteende och olovligt förfogande tillsammans utgör en betydande andel av förmögensbrottsligheten i landet och att trots detta åtal inte sällan underläts för dessa brott. Motionärerna ifrågasätter om inte de angivna brotten bör bekämpas mer effektivt.

Motionärerna aktualiserar tillämpningen av, förutom de allmänna bestämmelserna om åtalsunderlåtelse, de särskilda regler om begränsningar i förundersökningen eller av möjligheterna att väcka åtal, som finns för de angivna brotten.

Enligt reglerna om åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken och i lagen med

särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får åklagare underlåta att åtala, bl. a. om det kan antas att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring inte anses påkallad från allmän synpunkt.

Enligt anvisningar av riksåklagaren bör åtal för snatteri i många fall kunna underlåtas även då värdet av det tillgripna ligger över gränsen för att rapportteftergift skall kunna meddelas, 20 kr. Härvidlag har riksåklagaren sagt sig kunna godta en praxis enligt vilken värdegränsen sätts vid 50 kr.

I polisinstruktionen ges allmänna regler om rapportteftergift. Särskilda bestämmelser för snatteribrott finns i Kungl. Maj:ts cirkulär år 1972 till polismyndigheterna om rapportteftergift. Regleringen innebär i huvudsak följande.

En polisman får underlåta att avge rapport eller vidarebefordra rapport till åklagare beträffande bötesbrott om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt.

Om brottet utgör snatteri och om det med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är obetydligt, kan polisman, som är förundersökningsledare, underlåta att vidarebefordra rapport till åklagare och i stället låta saken bero vid en erinran. Gärningen skall i sistnämnda fall gälla tillgrepp i affärslokal av vara som hålls till salu under sådana former att den är lätt tillgänglig för kunden. Främst avses tillgrepp i snabbköpsbutik och i varuhus med självbetjäning. Brottet skall framstå som obetydligt, och värdet av det tillgripna skall vara lågt. I regel bör det äsatta försäljningspriset inte vara högre än omkring 20 kr.

Särskilda åtalsbegränsningsregler finns beträffande brotten bedrägligt beteende och olovligt förfogande.

Bedrägligt beteende i form av s. k. snyltningsbrott får åtalas endast om det finns påkallat ur allmän synpunkt. Vid prövningen av huruvida åtal skall ske skall hänsyn tas såväl till brottets art och straffets syfte som till omständigheterna vid brottets begående. Enligt uttalanden i förarbetena till bestämmelsen skall hänsyn bl. a. tas till målsägandens intresse.

Riksåklagaren har år 1979 efter en undersökning konstaterat att åtalsprövningsregeln beträffande snyltningsbrott i ett flertal åklagardistrikt använts som grund för att i stor utsträckning underlåta att inleda förundersökning rörande ett påstått brott. I samband därmed har riksåklagaren uttalat att tidigare redovisade motivuttalanden bör vara vägledande för prövningen; som exempel på omständigheter som kan föranleda att förundersökning inte inleds nämns att gärningen avser ringa belopp eller att den misstänkte gjort rätt för sig.

Beträffande olovligt förfogande gäller en särskild åtalsbegränsningsregel när brottet avser egendom som förvärvats på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt. Åtal får i dessa fall inte väckas av åklagare med mindre åtal finns av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt. Motiveringen till denna åtalsbegränsningsregel har varit att tvinga avbetalningssäl-

jare till en viss försiktighet genom att beta dem möjligheten att kostnadsfritt anlita allmän åklagare som indrivningsorgan. Möjligheten till allmänt åtal är inte avsedd att komma till användning annat än i undantagsfall.

Utskottet har tidigare i olika sammanhang uttalat sin anslutning till det övergripande syftet bakom reglerna om åtals- och förundersökningsbegränsningar beträffande mindre lagöverträdelser, nämligen att göra det möjligt att inrikta rättsväsendets tillgängliga resurser mot den grövre brottsligheten (JuU 1975:10 s. 5, 1976/77:11 s. 7). Samtidigt har utskottet dock pekat på de negativa verkningar en sådan inriktning kan ha på den allmänna laglydnaden. Utskottet framhöll sålunda vid förra riksmötet att det med hänsyn till den allmänna laglydnaden är viktigt att inte den uppfattningen sprids att snatteribrott lämnas utan ingripande från samhällets sida; det måste stå klart att alla former av varutillgrepp i princip är straffbara (JuU 1979/80:15 s. 13). Liknande synpunkter anfördes av utskottet vid behandlingen år 1976 av lagstiftningen beträffande bedrägligt beteende. Utskottet anförde då att det enligt utskottets mening av hänsyn till den allmänna laglydnaden är angeläget att reformer på rättsväsendets område i syfte att inrikta resurserna mot den grövre brottsligheten inte leder till uppfattningen att de mindre lagöverträdelserna alltid lämnas obeivrade.

De redovisade uttalandena äger enligt utskottets mening allttjämt giltighet.

På senare tid har olika frågor kring lagföringen i fråga om de mindre förmögenhetsbrotten aktualiserats av statsmakterna. I enlighet med riksdagens önskemål har sålunda chefen för justitiedepartementet i år tillkallat en särskild utredare för att göra en undersökning av omfattningen av det s. k. stöldsvinnet. Utredaren har också fått till uppgift att i den mån undersökningen skulle bekräfta att svinnet har en sådan omfattning att särskilda insatser behövs lämna förslag till åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att man skall komma till rätta med problemet. Utredningens förslag kan förväntas komma att beröra de åtals- och förundersökningsregler som gäller på området.

Vad gäller snyltningsbrotten har riksåklagaren år 1979 genom anvisningar till åklagarmyndigheterna vidtagit åtgärder för att åstadkomma en ordning vid åtalsprövningen som överensstämmer med vad som beslutades av riksdagen år 1976.

Som framgår av det sagda har åtskilliga av de bestämmelser som reglerar lagföringen beträffande mindre förmögenhetsbrott redan uppmärksamats av statsmakterna och riksåklagaren, bl. a. i syfte att i linje med motionsönskemålet möta en oroande utveckling i fråga om denna brottslighet. I detta läge saknas det enligt utskottets mening skäl för riksdagen att vidta någon

åtgärd med anledning av motionen. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1979/80:612.

Stockholm den 25 november 1980

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp) och Maja Ohlin (s).

Särskilt yttrande

av Björn Körlof (m) och Göte Jonsson (m), som anför:

Motionärerna tar upp ett område inom brottslighetsutvecklingen som på många sätt är ägnat att väcka irritation och indignation hos allmänheten. Vi delar utskottets uppfattning att motionen med hänsyn till de av statsmakterna aktualiserade åtgärderna inom området inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. För vår del vill vi dock understryka vikten av att vidtagna åtgärder snarast leder till att samhället bättre än f. n. med konsekvens och fasthet kan beivra de mindre förmögenhetsbrotten.

Särskilt vill vi peka på möjligheten att registrera rapporteftergifter. F. n. saknas sådan möjlighet, vilket i praktiken innebär att tillfälligheter blir avgörande för frågan om vid upprepad brottslighet rapporteftergift skall meddelas eller inte. Denna ordning leder till att snatteri- och snyltningsbrott kan sättas i system, vilket också sker i storstadsområdena. Ett närmare ställningstagande till detta och andra problem inom området kan enligt vår mening inte anstå under någon längre tid. Tills vidare bör man dock avvakta det pågående utredningsarbetet, som bl. a. kommer att behandla frågan om ändringar i reglerna om rapporteftergift och andra frågor om samhällets åtgärder mot butikstillgrepp.