

Nr 24

Justitieutskottets betänkande i anledning av motioner om tillsättande av en utredning på kriminalpolitikens område m. m.

Motioner

Motionsyrkanden

I motionen 1972: 430 av herr Bohman m. fl. (m) hemställs såvitt nu är i fråga att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder att en kriminalpolitisk utredning tillsätts med uppgift att utarbeta förslag till ett långsiktigt program för brottsbekämpningen, varvid alla faktorer i samhället som kan ha samband med kriminalitetsutvecklingen behandlas och bedöms.

I motionen 1972: 432 av herr Helén m. fl. (fp) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär tillsättande av en utredning för utarbetande av förslag till brottsförebyggande åtgärder.

Motiveringar

Till stöd för yrkandet i motionen 1972: 430 anförs i motionen 1972: 294 bl. a. följande:

Det är ett grundläggande samhällskrav att medborgarna skall kunna känna trygghet till liv och egendom. Garantier måste finnas för att rättsordningen upprätthålls. Kravet på rättstrygghet innebär något lika självklart som kraven på trygghet vid sjukdom eller arbetslöshet.

Den standardstegring som ägt rum i vårt land har inte följts av en motsvarande positiv utveckling i fråga om laglydnad och rättstrygghet. Brottsligheten har i själva verket ökat i ständigt stigande takt under de senaste decennierna, en utveckling som accentuerats de allra senaste åren. Orsakerna här till är flera.

Den snabba urbaniseringen har utan tvivel spelat en väsentlig roll i sammanhanget. Tusentals människor har under 1950- och 1960-talen funnit sig tvingade att överge sin traditionella livsmiljö och flytta till storstäderna. Resultatet har för många blivit något helt annat än vad de hade föreställt sig. Ekonomiska bekymmer, trångboddhet, isolering, känsla av främlingskap etc. Att kriminalitet följt i spåren på en misslyckad anpassning gäller i många sådana fall.

Den allmänna normupplösning som samhället genomgått under de senaste tjugo åren utgör en grundläggande orsak till den tilltagande brottsligheten. Familjen och skolan har av olika skäl inte utövat den nödvändiga fostran. Respekten för de regler som uppställts för att underlätta medborgarnas allmänna livsföring och relationer till varandra har försvagats. Massmedia har en utomordentligt viktig roll i detta sammanhang. Det är främst genom dem - i första hand radio och TV - som attitydförändringar och nya opinioner skapas. När medborgarnas skyldighet att efterleva lagar gång på gång ifrågasättes i ledande massmediaorgan, är det ofrånkomligt att respekten för rättsordningen urholkas.

Den omständigheten, att den snabba utbyggnaden av samhällets uppgifter under de senaste årtiondena lett till en ansvällning av föreskrifter och regler av olika slag, har självfallet icke varit ägnad att förstärka respekten för gällande lagstiftning.

Moderata samlingspartiet har länge efterlyst ett samlat grepp på de svåra problemen rörande samhällets brottsbekämpning och i linje därmed krävt en kriminalpolitisk utredning. Detta krav har tillbakavisats av socialdemokraterna, bl. a. med hänvisning till pågående utredningar.

Flertalet utredningar på kriminalvårdsområdet är emellertid nu slutförda och behandlas av kriminalvårdsberedningen. När det gäller övriga insatser riktade mot kriminaliteten, såsom polisens arbete, insatserna i skolan, massmedias programverksamhet etc., finns icke något försök till en samlad analys av insatsernas effektivitet och inriktning. Den kriminalpolitiska utredning vi föreslår skall ha till uppgift att utarbeta förslag till ett långsiktigt program för brottsbekämpningen. Därvid skall alla de olika faktorer i samhället som kan ha samband med kriminalitetsutvecklingen behandlas och bedömas.

Härutöver redovisas i motionen — med viss anknytning till motionens här behandlade motionsyrkande — under särskilda rubriker motionärernas syn på bl. a. samhällets kostnader för brottsligheten, brottsutvecklingen, polisverksamheten och kriminalvården. Särskilda, till dessa avsnitt knutna motionsyrkanden har tidigare behandlats av utskottet (se JuU 1972: 4, 6 och 14).

I motiveringen till yrkandet i motionen 1972: 432 anføres inledningsvis följande:

Uppfattningen att undanröjande av fattigdom och sociala missförhållanden leder till ett mera harmoniskt samhälle har varit en väsentlig drivkraft bakom flera politiska rörelsans sociala reformvilja. I takt med att levnadsstandarden stiger, de sociala villkoren förbättras, folkbildningen ökar och de enskilda människornas möjligheter till inflytande över angelägenheter som berör dem nära utvidgas borde också människornas anpassning bli bättre och därmed viljan och förmågan att acceptera de grundläggande normer för beteendet som varje samhälle måste ställa upp.

Uppfattningen om den fundamentala betydelse en förbättring av de sociala och ekonomiska förhållandena har för att bl. a. anpassa människornas beteende till vad som i ett samhälle vid en viss tidpunkt faller inom det tillåtnas ram kvarstår oförändrad. Besvärliga uppväxtförhållanden, svårigheter att tillgodose grundläggande materiella behov, avsaknad av arbete och bostad framstår alltför som exempel på omständigheter som medverkar till en social missanpassning, som i sin tur lätt kan leda till brottsligt beteende. Sådana förhållanden måste föranleda politiskt agerande för radikala samhällsförändringar utifrån samma grundläggande syn på människans förmåga att utvecklas positivt under goda omständigheter som alltid har präglat liberalismens sociala reformarbete.

Men den ohejdade utvecklingsoptimismen har fått vika för en mera mångfasetterad syn på utvecklingens innebörd. Standardutvecklingen har visat sig långtifrån automatiskt kunna lösa alla sociala missförhållanden, varav många tvärtom kvarstår olösta. Ett exempel utgör alkoholproblemen. Vidare har själva utvecklingsprocessen i vissa avseenden skapat faktorer som medverkar till ökad brottslighet: de snabba folkomflyttningarna med åtföljande social rotlöshet, familjens förändrade roll, de allt större enheterna inom bl. a. produktionslivet med åtföljande känslor av främlingskap, trafikens snabba utveckling, storstädernas tillväxt med

åtföljande miljöbrister och de allt större möjligheterna till nya typer av brott.

Att döma av tillgänglig brottsstatistik har de från brottsförebyggande synpunkt negativa dragen i utvecklingen tydligen övervägt under åtminstone de tio senaste åren. Detta kan också uttryckas så, att samhället inte har lyckats föra en tillräckligt effektiv politik för att motverka effekterna av dessa utvecklingsdrag.

Antalet brottsbalksbrott som kommit till polisens kännedom har fördubblats under de tio senaste åren. Även om den redovisade brottsutvecklingen i viss utsträckning påverkas av allmänhetens anmälningsbenägenhet och polisens resurser liksom av principerna för statistikredovisningen, torde det vara ostridigt att antalet brottsbalksbrott har ökat under 1960-talet. -- -- Enligt beräkningar gjorda av arbetsgruppen för kriminalitetsprognoser skulle brottsbalksbrotten under perioden 1968–1975 komma att öka med omkring 22 procent, vilket innebär en genomsnittlig årlig ökning med omkring 3 procent. Den faktiska ökningen är hittills betydligt större, vilket tyder på en fortsatt starkt stigande brottskurva.

Samhället satsar i dag betydande och växande resurser på polis- och domstolsväsendet och på olika former av vård och omhändertagande av personer som begått brott. Dessa insatser är nödvändiga. De behöver framför allt i fråga om frivården betydligt förstärkas och ytterligare förbättras till sitt innehåll. I den mån man genom sådana insatser kan minska den i dag mycket stora benägenheten att begå nya brott spelar dessa insatser också en väsentligt brottsförebyggande roll.

Vi vill dock mot den bakgrund som tidigare tecknats hävda nödvändigheten att i fortsättningen ägna större intresse åt åtgärder som kan minska rekryteringen till brottslig verksamhet över huvud taget. Det måste vara minst lika viktigt att förebygga som att beivra brott. Det blir härvid nödvändigt att arbeta med ett längre tidsperspektiv och med mer av olika allmänt förebyggande medel. Vi vill föreslå att en parlamentarisk utredning tillsätts för att få till stånd en genomgång och totalbedömning av samhällets brottsförebyggande åtgärder samt utforma förslag till förstärkning av dessa. En rad utredningar har under de senaste åren arbetat med olika frågor inom kriminalvårdens område. Samtliga utredningar har dock gällt antingen påföljdssystemet, anstaltsvården eller frivården. Också den utredning om behovet av reformer på kriminalvårdens område som tillsattes i oktober 1971 har ett syfte som är begränsat till den direkta vården av dem som redan begått brott. Den av oss föreslagna utredningen skulle ha den väsentliga uppgiften att överväga åtgärder som gör att färre personer -- i stället för ett ständigt ökande antal -- begår brott.

I det följande anges i motionen under särskilda rubriker tre huvuduppgifter för en brottsförebyggande utredning, nämligen att aktualisera väsentliga forskningsuppgifter (exempelvis forskning rörande ungdomsbrottsligheten, de grövre våldsbrottens utbredning, polisens och domstolarnas roll, brottslighetens internationalisering och livsåskådningarnas roll), att ge brottsförebyggande aspekter på skilda samhällsområden (exempelvis i fråga om samhällsplaneringen, uppväxtmiljön och skolan samt beträffande bruket av alkohol och narkotika) samt att ge förslag till mera direkt brottsförebyggande åtgärder (exempelvis information och upplysning, mer brottsförebyggande polisverksamhet, inrättandet av flera kommundels- eller kvarterspoliser).

Brottsutvecklingen

Utvecklingen under åren 1960–1969 i fråga om de brott som har kommit till polisens kännedom framgår av följande sammanställning, grundad på statistiska centralbyråns årsstatistik. Någon motsvarande definitiv statistik för tiden efter 1969 föreligger ännu ej.

År	Brottsbalks- (strafflags-) brott*	inbrottsstöld	motorfordons- tillgrepp	mord och dråp (även försök), barndråp, misshandel, varav döden följt. övriga misshandels- brott och rån	skadegörelse
1960	276 314	56 302	32 284	9 325	13 166
1961	281 752	56 460	34 157	9 390	14 876
1962	293 763	62 002	37 328	9 419	15 465
1963	308 850	66 120	37 625	9 810	15 419
1964	336 435	72 530	41 152	10 347	18 233
1965	393 660	80 584	46 717	12 936	22 995
1966	410 904	80 520	44 861	14 341	22 393
1967	437 042	85 469	48 899	14 889	24 721
1968	493 926	97 493	49 840	18 237	28 815
1969**	480 979	90 855	51 164	19 349	29 933

Uppgifterna kan kompletteras med följande sammanställning, som visar antalet brottsbalksbrott* åren 1970–1972 enligt statistiska centralbyråns preliminära månadsstatistik över de brott som kommit till polisens kännedom. Antalet brott är erfarenhetsmässigt lägre i månadsstatistiken än i årsstatistiken; differensen uppgick 1969 till 6,6 procent.

	1970	1971	1972	Förändring 1970–1971		Förändring 1971–1972	
				Antal	Procent	Antal	Procent
januari	31 445	41 205	39 983	+ 9 760	+ 31,0 %	– 1 222	– 3,0 %
februari	32 556	41 864	39 186	+ 9 308	+ 28,6 %	– 2 678	– 6,4 %
mars	38 310	45 273	44 367	+ 6 963	+ 18,2 %	– 906	– 2,0 %
april	41 458	49 012	48 020	+ 7 554	+ 18,2 %	992	+ 2,0 %
maj	46 311	52 093	55 711	+ 5 782	+ 12,5 %	+ 3 618	+ 6,9 %
juni	48 799	56 637	52 321	+ 7 838	+ 16,1 %	4 316	+ 7,6 %
juli	46 968	49 323	46 173	+ 2 355	+ 5,0 %	– 3 150	– 6,4 %
augusti	53 918	55 538	53 986	+ 1 620	+ 3,0 %	1 552	+ 2,8 %
september	55 330	56 589	52 567	+ 1 259	+ 2,3 %	– 4 022	– 7,1 %
oktober	53 378	53 383		+ 5	± 0,0 %		
november	44 471	44 423		48	± 0,0 %		
december	39 077	40 597		+ 1 520	+ 3,9 %		
Summa hela året	532 021	585 937		+ 53 916	+ 10,1 %		
Summa jan. -sept.	395 095	447 534	432 314	+ 52 439	+ 13,3 %	– 15 220	– 3,4 %

* Samtliga brottsbalksbrott utom fylleri, förgelseväckande beteende samt egenmäktigt förfarande genom olovligt utnyttjande av annans parkeringsplats.

**Nedgången i antalet brott detta år har antagits stå i visst samband med den då företagna särskilda aktionen mot den grova narkotikabrottsligheten.

Beträffande de särskilda brotten kan för åren 1970 och 1971 nämnas att enligt samma preliminära statistik brotten mot 3 kap. brottsbalken (misshandel och andra brott mot liv och hälsa) minskat från 18 832 (1970) till 18 268 (1971) eller med 3,0 procent, att brotten mot 8 kap. brottsbalken (stöld, rån och andra tillgreppsbrott) ökat från 379 379 (1970) till 442 312 (1971) eller med 16,6 procent samt att brotten mot 9 kap. brottsbalken (bedrägeri och annan oredlighet) minskat från 61 308 (1970) till 51 088 (1971) eller med 16,7 procent.

Vid en jämförelse mellan vissa brottsbalksbrott januari – september 1972 jämfört med motsvarande tidsperiod 1971 framkommer bl. a. följande. Brotten mot 3 kap. brottsbalken (misshandel och andra brott mot liv och hälsa) minskade från 13 652 (1971) till 13 421 (1972) eller med 1,7 procent, brotten mot 8 kap. brottsbalken (stöld, rån och andra tillgreppsbrott) minskade från 336 424 (1971) till 333 113 (1972) eller med 1,0 procent och brotten mot 9 kap. brottsbalken (bedrägeri och annan oredlighet) minskade från 40 979 (1971) till 31 364 (1972) eller med 23,5 procent. Antalet inbrottsstöld i bostadslägenhet och villa ökade från 11 228 (1971) till 12 316 (1972) eller med 9,7 procent. Antalet inbrottsstöld totalt minskade däremot med 3,7 procent från 98 953 (1971) till 95 253 (1972). Antalet bank-, post- och butiksran ökade, medan antalet kassaskåpsstöld minskade.

Det bör understrykas att centralbyråns statistiksystem har delvis ändrats såväl år 1965 som år 1968. Sedan den 1 januari 1968 utvinns uppgifterna med hjälp av ett datasystem från de brottsanmälningar som de olika polisdistrikten har att insända till rikspolisstyrelsen. Enligt centralbyråns anvisningar skiljer man vid brottskodifieringen i princip inte mellan försök eller förberedelse till brott och fullbordat brott (undantag gäller i fråga om mord, dråp och biltillgrepp).

Utredningar m. m.

Allmänt

Under senare år har, såsom delvis närmare framgår av första lagutskottets utlåtanden 1966:41, 1967:22, 1968:36, 1969:47 och 1970:55 samt justitieutskottets betänkande 1971:6, rättsvårdsfrågorna från olika utgångspunkter sysselsatt ett flertal statliga utredningar, bl. a. 1956 års klientelundersökning rörande ungdomsbrottslingar, utredningen rörande specialstraffrätten, fångvårdens byggnadskommitté, utredningen angående försöksverksamhet mot ungdomsbrottsligheten, kommittén för behandlingsforskning vid ungdomsvårdsskolorna, 1961 års utredning om effektivare åtgärder för vård utom skola av ungdomsvårdsskoleelever, nordiska straffrättskommittén, socialutredningen, domstolskommittén, kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården, polisverksamhetsutredningen, polisberedningen, polisutbildningskommittén, narkomanvårdskommittén, tillsynsutredningen, 1967 års polisutredning, 1968 års brottmålsutredning, förvandlingsstraffsutredningen, kommittén för kriminologisk behandlingsforskning, organisationsutredningen om kriminalvård i frihet och samarbetsorganet för åtgärder mot ungdomsbrottsligheten. Vidare kan nämnas fylleristrafutredningen, kommittén för lagstiftningen angående trafiknykterhetsbrott, utredningen rörande ersättning för oriktiga frihetsberövanden, åtalsrättskommittén, samarbetsorganet för bekämpande av narkotikamissbruket, utredningen för översyn av brottsbalkens bestämmelser om sedlighetsbrott, kommittén för utredning av påföljder för psykiskt avvikande, kommittén för utredning av domarutbildningen, domarkarriären och hovrätternas organisation m. m. samt kriminalvårdsberedningen, utredningen Polisen i Stockholm och kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd.

Kommittén för kriminologisk behandlingsforskning m. m.

Kommittén för kriminologisk behandlingsforskning tillsattes i slutet av 1969 för en systematisk forskningsplanering på kriminalvårdens område. Planeringen skall enligt direktiven inriktas på forskningsprojekt som syftar till att söka mäta rehabiliteringseffekten av olika behandlingsåtgärder. Därvid skall i första hand sådana undersökningar komma i fråga som kan ge underlag för ställningstaganden i fråga om kriminalvårdens praktiska utformning under den närmaste tiden. Samtidigt bör de sakkunniga eftersträva att sätta in sitt planeringsarbete i ett större kriminalpolitiskt perspektiv. De mer näraliggande projekten bör efter hand kunna infogas i en vidare planering av forskningen inom kriminologin och angränsande fält. Som ett led i kommitténs verksamhet har i betänkandet "Kriminologisk behandlingsforskning i Sverige 1967-1970" (Ds Ju 1971:25) presenterats resultatet av den inventering kommitténs sekretariat låtit göra av aktuella undersökningar, forskningsprojekt m. m. inom den kriminologiska behandlingsforskningen. Under kommitténs ledning bedrivs ett experiment inom Sundsvalls skyddskonsulentdistrikt,

som går ut på att mäta effekten av förstärkta insatser inom frivården. Kommittén biträder också bl. a. i en försöksverksamhet med en modifierad form av s. k. terapeutiskt samhälle som nyligen startat vid fängvårdsanstalten i Gävle.

I anslutning till den sålunda pågående forskningsplaneringen på kriminalvårdens område må erinras om att Kungl. Maj:t i november 1969 i ett regeringsförslag till Nordiska rådet begärt rådets yttrande över frågan om utvidgat nordiskt kriminologiskt samarbete. Enligt förslaget bör samarbetet inriktas på en samnordisk planering av forskningsarbetet med en ändamålsenlig fördelning av arbetet mellan de olika länderna och en styrning av arbetet enligt överenskomna riktlinjer. Planeringen bör bedrivas inom ramen för ett samnordiskt organ, lämpligen det redan existerande samarbetsrådet för kriminologi. Nordiska rådet har i februari 1971 antagit en rekommendation (nr 32/1971) om sådant kriminologiskt samarbete.

Samarbetsorganet för åtgärder mot ungdomsbrottsligheten

Samarbetsorganet för åtgärder mot ungdomsbrottsligheten tillkallades av chefen för justitiedepartementet enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande i oktober 1964. Det består av företrädare för de centrala myndigheter som berörs av frågor om förebyggande och bekämpande av ungdomsbrottsligheten samt för statens ungdomsråd, domstolsväsendet och den kommunala barna- och ungdomsvården. Enligt meddelade direktiv har samarbetsorganet som en huvuduppgift att söka samordna de åtgärder mot ungdomsbrottsligheten som ligger inom de berörda samhällsorganens verksamhetsområden. Samarbetsorganet kan vidare genom framställningar till Kungl. Maj:t eller eljest ta initiativ till åtgärder som icke kan genomföras av de samverkande myndigheterna självmant.

En arbetsgrupp inom samarbetsorganet har övervägt förutsättningarna för ett bättre brottsförebyggande samarbete på det lokala planet. Resultaten har framlagts i promemorian "Samarbete i brottsförebyggande syfte" (stencil Ju 1969:2). Efter remissbehandling har därefter Kungl. Maj:t i augusti 1970 på grundval av promemorian utfärdat cirkulär till socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, rikspolisstyrelsen, samtliga länsstyrelser, polismyndigheter, länsskolnämnder, barnavårdsnämnder och skolstyrelser om intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis (se SFS 1970:513).

Samarbetsorganets verksamhet är f. n. inriktad på studium av våldsbrottsligheten, i första hand bland ungdom, samt på frågan om skolundervisningen i lag och rätt.

Åtalsrättskommittén

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande i november 1970 har tillkallats sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om underlåtande av åtal m. m., åtalsrättskommittén. I de för utredningen meddelade direktiven

heter det bl. a. att principen att samhället genom utredning, lagföring och straff eller andra tvångsåtgärder skall ingripa mot varje känd lagöverträdelse har passerats av tiden. Samhällets strävanden bör i ökande utsträckning inriktas på att med andra medel än lagföring beivra lagöverträdelser samtidigt som rättsväsendets resurser koncentreras på den grövre brottsligheten och andra särskilt angelägna uppgifter såsom övervakning av trafiken, allmän ordning och säkerhet. I kommitténs uppdrag ingår särskilt att överväga åtalsreglerna beträffande unga lagöverträdare och vidgade möjligheter att underlåta åtal även när det gäller äldre lagöverträdare, exempelvis när brottet med fog kan antas vara en engångsföreteelse och prognosen för lagöverträdaren är god. Vidgad användning av åtalsunderlåtelse bör övervägas också vid brott begångna av psykiskt sjuka och därmed jämställda samt när det gäller personer som begått brott under inflytande av alkohol- eller narkotikamissbruk. Beträffande sådana missbrukare bör utgångspunkten vara att de skall få vård för sitt alkohol- eller narkotikaberoende och att den straffrättsliga reaktionen bör komma i andra hand.

En omprövning av åtalsbestämmelserna kan, anför det i direktiven, komma att leda till en avsevärt vidgad användning av möjligheterna att underlåta åtal och kan få konsekvenser också för brottsbalkens påföljdssystem. Härvid avses särskilt domstolarnas möjligheter att efterge påföljd och att överlämna lagöverträdare för sociala åtgärder. Arbetet skall även avse polisens brottsutredande verksamhet, och kommittén skall, med utgångspunkt från att polisens och åklagarens utredningsarbete skall stå i rimlig proportion till brottsligheten, pröva i vilken mån man bör kunna underlåta förundersökning eller lägga ned en påbörjad förundersökning.

1968 års brottmålsutredning

I mars 1971 har 1968 års brottmålsutredning avlämnat ett delbetänkande rörande bl. a. snatteriets straffrättsliga ställning och åtgärder mot s. k. butikssnatteri (SOU 1971:10).

Utredningen konstaterar att det krävs nya grepp och en delvis ny syn på samhällets kriminalpolitik för att hindra en fortsatt ogynnsam kriminalitetsutveckling. Det anses vara av primär betydelse att man i en helt annan utsträckning än för närvarande satser på den allmänt brottsförebyggande verksamheten. För att denna skall få genomslagskraft krävs planering och samordning på central nivå.

Utredningen föreslår att ett centralt råd inrättas under justitiedepartementet, vilket råd bör bestå av företrädare för samhällets högsta beslutande politiska organ och centrala myndigheter, rättsväsendet, näringslivet, folkrörelserna och kriminalvetenskaplig forskning. Det föreslås vidare att till detta råd knys ett institut för planering, utredning och verkställande av brottsförebyggande åtgärder.

Inom rådet skall ledamöterna gemensamt och i samråd kunna ta upp och överväga frågor exempelvis beträffande företagens och medborgarnas medverkan i den brottsförebyggande verksamheten, myndigheternas

möjligheter att bekämpa brottsligheten och förutsättningarna för deras ingripande. Överenskommelser kan träffas med företrädare för vissa områden inom näringslivet om speciella åtgärder, t. ex. sådana som tar sikte på att förebygga affärs- och kontorsstölder, fordonstillgrepp, lägenhetsinbrott, checkbedrägerier osv.

Verksamheten bör särskilt inriktas på det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. Det är nödvändigt att fortlöpande följa lagstiftningen och verka för att de straffrättsliga bestämmelserna håller takt med samhällsutvecklingen samt att de brottsförebyggande synpunkterna beaktas vid utformningen av regelsystemet. Arbetet bör leda fram till konstruktiva förslag om lagändring på områden där detta påkallas och ny lagstiftning på områden som hittills inte reglerats.

Till särskild behandling upptar utredningen de ringa graderna av stöld, bedrägeri och förskingring, dys. snatteri, bedrägligt betecende och undandräkt. Utredningen föreslår att fängelsestraffet utmönstras ur straffskalan för dessa brott. Vidare föreslås att institutet rapporteftergift skall kunna användas vid de mindre förmögenhetsbrotten och att även tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse vidgas. Särskilda regler föreslås för butikssnatteri, bl. a. ett stadgande enligt vilket åklagare i stor utsträckning skall kunna avstå från åtal vid butikssnatteri av förstagångsnatur.

Betänkandet har remissbehandlats. Till utredningens förslag om inrättande av ett centralt råd var remissorganen över lag positiva. I flera yttranden föreslogs dock att frågan borde utredas ytterligare. I anledning av betänkandet har genomförts vissa ändringar i reglerna om rapporteftergift och åtalseftergift.

Kriminalvårdsberedningen

I november 1971 tillkallades sakkunniga, Kriminalvårdsberedningen, för att utreda behovet av reformer inom kriminalvården m. m. I direktiven för beredningen anförde statsrådet Geijer bl. a. följande:

Under senare tid har den kriminalpolitiska debatten varit mycket livlig. Diskussionen har rört såväl samhällets insatser för att förebygga och beivra brott som strafflagstiftningen och påföljdssystemet. I riksdagen har fråga väckts om att tillsätta en kriminalpolitisk beredning för samordning och planering av samhällets åtgärder mot brott. Önskemål har framförts om en effektivisering av den brottsförebyggande verksamheten, en översyn av strafflagstiftningen och påföljdssystemet och en förbättrad kriminalvård.

När det gäller vad som kan göras för att minska brottsligheten ligger ansvaret på många samhällsorgan. Om man skall komma till rätta med den brottslighet som beror på social missanpassning är det särskilt angeläget att åtgärder vidtas på ett så tidigt stadium som möjligt. Ett stort ansvar i fråga om den brottsförebyggande verksamheten kommer därför att ligga såväl på de organ i samhället, som har ansvaret för den sociala miljöns utformning, som på skolan och barna- och ungdomsvården. Jag hoppas att det ökade samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis som har påbörjats genom inrättandet av kommunala samarbetsorgan skall leda till att man på ett effektivare sätt kan förebygga och

motverka brottslighet och annan missanpassning bland barn och ungdom.

Det är också min förhoppning att det samarbete som förekommer mellan kriminalvårdens organ och arbetsmarknadsmyndigheterna när det gäller att inplacera lagöverträdare i arbetslivet skall intensifieras. En del fackliga organisationer har också gjort betydande insatser på detta område. Denna verksamhet bör ges allt möjligt stöd och det är angeläget att arbetsmarknadens organisationer starkare engageras i insatser av detta slag.

När det gäller åtgärder på rättsvårdens område har fortlöpande väsentliga resursförstärkningar skett inom den brottsförebyggande verksamhet som polisen bedriver. Sålunda har utöver betydande personella och materiella förstärkningar — en omorganisation skett av polisväsendet. Dessa åtgärder bör leda till väsentlig effektivisering av polisverksamheten.

Beträffande strafflagstiftningen och påföljdssystemet vill jag erinra om att brottsbalken trädde i kraft så sent som den 1 januari 1965. Detta hindrar inte att partiella reformer har genomförts på brottsbalkens område och att andra sådana reformer förbereds. Det kan bli aktuellt att så småningom göra en översyn av lagstiftningen om brottskategorierna och eventuellt också av påföljdssystemet, men jag är inte beredd att nu ta ett sådant initiativ.

Av det sagda framgår enligt min mening att det knappast finns något att vinna genom tillsättandet av en kriminalpolitisk beredning. Men på det särskilda område av kriminalpolitiken som kriminalvården utgör föreligger ett starkt behov av en samlad bedömning av verksamhetens mål och medel. Det framstår som alltmer nödvändigt att få till stånd en samordning, planering och prioritering av reformverksamheten.

Beredningen har i augusti 1972 överlämnat sitt betänkande "Kriminalvård" (SOU 1972:64). Uppdraget är därmed slutfört.

Beredningen föreslår en genomgripande reform av kriminalvårdens organisation och verksamhet. För frivårdens del föreslås såväl väsentliga förändringar av arbetsuppgifterna och verksamhetens inriktning som betydande resursförstärkning. Frivården tillförs sålunda omkring 360 nya tjänster. För att möjliggöra ett integrerat samarbete mellan frivård och anstaltsvård och för att förbättra möjligheterna för de intagnas anpassning i samhället föreslår beredningen ett nytt anstaltsystem. Detta bygger på ett mindre antal rixanstalter för mera svårbehandlade klienter (ca 2 000) och för sådana intagna som tas in på anstalter av huvudsakligen allmänpreventiva skäl (ca 1 000), företrädesvis rattfyllerister, samt ett antal mindre lokalanstalter för övriga intagna (ca 2 000). Förslaget innebär att det nuvarande systemet med åtta kriminalvårdsräjonger slopas och att en indelning i stället görs i ett större antal kriminalvårdsregioner i huvudsak i anslutning till länsindelningen. Det fortsatta anstaltsbyggnandet föreslås bli inriktat på uppförandet av mindre lokalanstalter och om- och tillbyggnad av befintliga mindre anstalter. Uppförandet av stora anstalter föreslås helt upphöra.

Beredningens förslag beräknas medföra en kostnadsökning på driftbudgeten av 34 milj. kr. Genomförandet föreslås ske under fem år med början år 1974. Investeringarna beräknas under samma tid till 53 milj. kr. De sammanlagda investeringarna för anstaltsbyggnande är beräknade till ca 125 milj. kr. Detta belopp skall jämföras med den sammanlagda investeringskostnaden för det anstaltsbyggnande som hittills framlagda

förslag innebär. Det uppgår till minst 230 milj. kr.

I betänkandet behandlar beredningen också alla frågor av större betydelse rörande frivårdens och anstaltsvårdens utformning som har tagits upp av tidigare utredningar eller i andra sammanhang, såsom narkomanvården, hälso- och sjukvården i övrigt, personundersökningsverksamheten, övervakningsverksamheten, prøvotidens längd, sociala stödåtgärder, frivårdsarbetet på häkten, frivårdsdistriktens utformning, differentiering av anstaltsklientelet, behandlingsplanering, aktiviteter på anstalterna, arbetsplikten, brevkontrollen, besöksverksamheten, rätten för de intagna att använda telefon, permissioner, anstaltstidningar, de intagnas medinflytande, enrumsbehandling och disciplinstraff, övervakningsnämndernas och de centrala nämndernas verksamhet. Vidare behandlas personalens förhållanden och frågan om kriminalvårdens informationsverksamhet.

Beredningens förslag är f. n. föremål för remissbehandling.

Tidigare riksdagsbehandling

Interpellationer

Redogörelse för svar på interpellationer angående tillsättande av en kriminalpolitisk beredning, lämnade av statsråden Kling och Geijer vid 1969 års riksdag, är intagna i första lagutskottets utlåtande 1970:55. I utlåtandet redovisades också statsminister Palmes svar på en interpellation vid vårriksdagen 1970 angående plan för åtgärder mot den ökade brottsligheten.

Statsminister Palme förklarade sig i likhet med interpellanten se med allvar på brottslighetens utveckling, framför allt i storstäderna. Liksom interpellanten ansåg han också att ökningen av antalet våldsbrott är ett särskilt bekymmersamt inslag i utvecklingen. Han delade uppfattningen att samhällets brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet måste förstärkas, vilket också sker. Med brottsförebyggande verksamhet avsåg statsministern då inte bara intensifierad övervakning genom polis och sociala organ utan också åtgärder som är ägnade att skapa gynnsammare betingelser för grupper som är särskilt utsatta för risk att glida in i kriminalitet och annan asocialitet. Statsministern anförde bl. a. vidare:

Samhället måste genom åtgärder i nuet ta ansvaret för det skydd av person och egendom som människorna rimligen kan ställa anspråk på i ett rättssamhälle. Men vi kan inte stanna vid detta. Vi måste också finna vägar att förändra samhället på ett sätt som kan skapa varaktiga garantier mot en utbredd kriminalitet i framtiden. Den enda hållbara lösningen ligger enligt min mening i en politik som botar brister och orättvisor och utjämnar ekonomiska, sociala och kulturella skillnader i samhället. En sådan politik bör kunna ge förutsättningar för en lugn och fredlig samhällsutveckling och för ökad förståelse mellan människorna.

Motioner

Motioner med i stort samma yrkanden som i nu förevarande motioner har avslagits av riksdagen åren 1966-1971 (se 1LU 1966:41, 1967:22, 1968:36, 1969:47, 1970:55 och JuU 1971:6).

I sitt av riksdagen godkända betänkande år 1971 uttalade utskottet att brottsutvecklingen är oroande. Framför allt gällde detta den tilltagande våldsbrottsligheten, särskilt i storstäderna. Utskottet framhöll att ökande brottslighet är ett minst lika allvarligt samhällsproblem i många andra industriländer. Efter redogörelse för olika åtgärder på rättsvårdsområdet under senare tid anförde utskottet sammanfattningsvis bl. a. följande:

Här anförda exempel på åtgärder av skilda slag som vidtagits eller övervägs i syfte att åstadkomma en förbättring på rättsvårdens område ger enligt utskottets mening vid handen att en fortlöpande uppmärksamhet ägnas åt de angelägna frågor det här gäller. Självfallet är det viktigt att reformarbetet fortsättes. Arbetet måste enligt utskottet ske på en mycket bred front, där insatser krävs inte bara av samhället utan också av de enskilda medborgarna. Anledning kan finnas att överväga inrättandet av ett centralt organ för att få ett mer samlat grepp på det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. Då förslag härom redan framlagts genom brottmålsutredningens nyssnämnda betänkande saknas emellertid anledning för riksdagen till initiativ i sådant syfte. Utskottet avstyrker således yrkandet — — — om tillsättandet av en kriminalpolitisk kommitté eller beredning.

I enlighet härmed hemställde utskottet att motionerna inte skulle föranleda någon riksdagens åtgärd.

I en reservation av sju ledamöter hemställdes på anförda skäl att riksdagen skulle i skrivelse till Kungl. Maj:t begära tillsättandet av en kriminalpolitisk kommitté eller beredning för att följa utvecklingen och modernisera lagstiftningen på kriminalpolitikens område.

Utskottet

I motionerna föreslås tillsättandet av en utredning för utarbetande av förslag till brottsbekämpande åtgärder.

I motionen 1972:430 av herr Bohman m. fl. uttalas bl. a. att det bortsett från kriminalvårdsområdet inte gjorts något försök till en samlad analys av de brottsbekämpande insatsernas effektivitet och inriktning. Den kriminalpolitiska utredning, vars tillsättande motionärerna förordar, skall ha till uppgift att utarbeta förslag till ett långsiktigt program för brottsbekämpningen, varvid alla olika faktorer i samhället som kan ha samband med kriminalitetsutvecklingen skall behandlas och bedömas.

I motionen 1972:432 av herr Helén m. fl. understryks nödvändigheten av att större intresse ägnas åt åtgärder som kan minska rekryteringen till brottslig verksamhet över huvud taget. Den i motionen förordade utredningen, som föreslås vara parlamentarisk, skall ha till syfte att få till stånd en genomgång och totalbedömning av samhällets förebyggande åtgärder och förslag till förstärkning av dessa. För utredningen anges tre huvuduppgifter, nämligen att aktualisera väsentliga forskningsuppgifter, att ge brottsförebyggande aspekter på skilda samhällsområden, t. ex. i fråga

om samhällsplaneringen, uppväxtmiljön och skolan, samt att ge förslag till mer direkt brottsförebyggande åtgärder bl. a. på informations- och polissidan.

Enligt brottsstatistiken har brottsligheten ökat under hela 1960-talet. Antalet brottsbalksbrott som har kommit till polisens kännedom uppgick år 1960 till i runt tal 276 000 och år 1968 till ca 494 000. Efter en viss nedgång 1969 som antagits ha samband med den då företagna särskilda aktionen mot narkotikabrottsligheten har brottsbalksbrotten enligt den preliminära statistiken under åren 1970 och 1971 ytterligare stigit i antal; för år 1971 rör det sig om drygt 585 000 brottsbalksbrott, en siffra som i den definitiva statistiken kan förväntas inte obetydligt överstiga 600 000. För år 1972 visar den preliminära statistiken att antalet brottsbalksbrott under de nio första månaderna sjunkit något jämfört med motsvarande tid 1971.

Även om uppgifterna måste bedömas med viss försiktighet tvingas man konstatera att den tilltagande brottsligheten utgör ett mycket allvarligt samhällsproblem, i vårt land liksom i andra industriländer. Ytterst här, som motionärerna framhåller, utvecklingen ett samband med industrialiseringen, urbaniseringen och den samhälleliga utvecklingsprocessen över huvud taget. Befolkningsomflyttningar, hårt arbetstempo, rationaliseringar i företag och på arbetsplatser är faktorer som utsätter människorna för en allt hårdare press, vilken många inte är rustade att klara. För dem kan vägen till brottslighet lätt bli kort. I samma riktning verkar t. ex. arbetslöshet, trångboddhet, sysslolöshet och försvagning av familjeband.

Mot denna bakgrund måste – som utskottet varje gång framhållit då åtgärder mot kriminaliteten övervägts – kampen mot brottsligheten föras på en mycket bred front, där insatser krävs inte bara av samhället utan också av de enskilda medborgarna. I stor utsträckning är det fråga om åtgärder som ligger utanför vad som brukar betraktas som kriminalpolitik. Det är t. ex. fråga om insatser inom skolans område och inom ungdomsvården, åtgärder för att skapa bättre bostads- och arbetsmiljöer, bättre social och kulturell service och över huvud taget åtgärder som är ägnade att skapa gynnsammare betingelser för grupper som är särskilt utsatta för risk att glida in i kriminalitet och annan asocialitet. Det gäller alltså initiativ, väsentligen i förebyggande syfte, vilka spänner över ett mycket brett fält och som till en del först på längre sikt kan resultera i en varaktig minskning av brottsligheten.

Redan det sagda visar enligt utskottets mening att uppgifterna är alltför vittomfattande för att lämpligen böra anföras en utredning eller kommitté på sätt föreslås i föreliggande motioner. Vid bedömande av motionsförslagen måste också beaktas att det f. n. inom ramen för olika utredningar pågår ett mer omfattande reformarbete än någonsin tidigare. Vid sidan av kommittéväsendet pågår dessutom, inte minst inom rättsvårdsområdet, ett intensivt arbete för att genom rationaliseringsåtgärder och nya arbetsmetoder effektivisera verksamheten. Såvitt gäller arbetet på partiella reformer inom kriminalpolitiken och närallgande

områden hänvisar utskottet till redogörelsen på s. 4—9 i detta betänkande. Vad angår lagstiftningen om de särskilda brottskategorierna är som framgår av redogörelsen flera angelägna frågor föremål för utredning eller övervägande. Här skall endast erinras om vissa reformer av mer allmän natur som föreslagits av eller övervägs inom nu arbetande eller nyligen avslutade kommittéer eller organ och som är av särskilt intresse i förevarande sammanhang. På förslag av samarbetsorganet för åtgärder mot ungdomsbrottsligheten har förutsättningar skapats för ett intensifierat samarbete på det lokala planet mellan barnavårdsnämnd, skola och polis i syfte att förebygga och motverka brottslighet och annan missanpassning bland barn och ungdom. Åtalsrättskommittén överväger bl. a. möjligheten att i ökad utsträckning inrikta samhällets strävanden på att med andra medel än lagföring beivra lagöverträdelser och koncentrera rättsväsendets resurser på den grövre brottsligheten och andra särskilt angelägna uppgifter såsom övervakning av trafiken, allmän ordning och säkerhet. Socialutredningen företar på vårdområdet en allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen, varvid även det materiella innehållet i barnavårdslagen ses över. Genom tillkallandet av sakkunniga för en systematisk forskningsplanering på kriminalvårdens område har åtgärder vidtagits för att intensifiera den kriminologiska forskningen. På kriminalvårdsområdet har vidare kriminalvårdsberedningen i ett nyligen framlagt betänkande -- delvis mot bakgrund av tidigare framlagda utredningsförslag gjort en samlad bedömning av kriminalvårdens mål och medel för att få till stånd en samordning, planering och prioritering av reformverksamheten samt föreslagit en genomgripande reform av kriminalvårdens organisation och verksamhet.

Det senast anförda belyser den uppmärksamhet som fortlöpande ägnas åt rättsvårdsfrågorna och det vittomfattande område som insatserna spänner över, även om man håller sig till det kriminalpolitiska fältet. Självfallet är det viktigt att reformarbetet fortsätter. Beträffande arbetets inriktning har 1968 års brottmålsutredning i ett betänkande förra året uttalat att det krävs nya grepp och en delvis ny syn på samhällets kriminalpolitik för att hindra en fortsatt ogynnsam kriminalitetsutveckling. Utredningen föreslår att ett centralt råd inrättas under justitiedepartementet med företrädare för samhällets högsta beslutande politiska organ och centrala myndigheter, rättsväsendet, näringslivet, folkrörelserna och kriminalvetenskaplig forskning. Det föreslås vidare att till detta råd knyts ett institut för planering, utredning och verkställande av brottsförebyggande åtgärder. Verksamheten inom rådet bör, anser utredningen, särskilt inriktas på det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet.

Även utskottet anser -- i överensstämmelse med riksdagens ställningstagande föregående är då motioner om tillsättandet av en kriminalpolitisk beredning prövades -- att det kan finnas skäl att överväga inrättandet av ett centralt organ för att få ett mer samlat grepp på det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. Det bör dock understrykas att tillskapandet av ett sådant organ inte får innebära att man överger de partiella reformernas väg. Ett centralt råd bör, om det inrättas, ha den mer övergripande

uppgiften att samordna, planera och prioritera reformverksamheten och fungera som ett komplement till utredningar eller kommittéer av numera traditionellt slag. Genom brottmålsutredningens betänkande har frågan om ett centralt organ på kriminalpolitikens område aktualiserats inom Kungl. Maj:ts kansli. Anledning saknas därför för riksdagen till något initiativ i sådant syfte. På grund härav och då som utskottet ovan funnit skäl saknas att tillsätta en utredning med de vittomfattande uppgifter som anges i motionärernas förslag, bör motionerna inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1972:430, såvitt nu är i fråga,
samt motionen 1972:432.

Stockholm den 21 november 1972

På justitieutskottets vägnar

ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), fröken Bergcgren (s), herrar Ernulf (fp), Larfors (s), Johansson i Växjö (c), Jönsson i Malmö (s), Westberg i Ljusdal (fp), Nygren (s), Polstam (c), fru Hjelm-Wallén (s), herrar Schött (m), Måbrink (vpk), fru Bergander (s), herrar Fransson (c) och Alf Pettersson i Malmö (s).

Reservation

av fru Kristensson (m), herrar Ernulf (fp), Johansson i Växjö (c), Westberg i Ljusdal (fp), Polstam (c), Schött (m) och Fransson (c), som anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

I motionerna — — — (= utskottet) — — av brottsligheten.

Vid sidan av dessa mer långsiktiga insatser krävs åtgärder som snabbare kan medverka till att minska brottslighetens omfattning och garantera medborgarna den i ett rättssamhälle självklara rätten till skydd för liv och egendom. Det är här främst fråga om kriminalpolitiska åtgärder, varvid verksamheten inom polis- och åklagarväsendet, domstolarna samt kriminal- och socialvården i främsta rummet kommer i blickpunkten. Tillgängliga resurser måste utnyttjas bättre än för närvarande och reformarbetet organiseras så, att det snabbt ger resultat i skilda frågor samtidigt som det garanterar att reformerna följer ett genomtänkt kriminalpolitiskt program.

För att skaffa en överblick över behovet av åtgärder -- långsiktiga och kortsiktiga -- och för att möjliggöra en samordning och prioritering av reformverksamheten är det enligt utskottets mening nödvändigt att tillsätta en särskild utredning på sätt föreslås i föreliggande motioner. Utskottet vill understryka att tanken på en sådan utredning eller på en

kommitté av mer permanent karaktär inte är ny. Förslag i sådan riktning har under senare år väckts i olika sammanhang, bland annat av riksåklagaren, kriminalvårdsstyrelsen och i motioner till riksdagen. Föregående år har också 1968 års brottmålsutredning i ett delbetänkande konstaterat att det krävs nya grepp och en delvis ny syn på samhällets kriminalpolitik för att hindra en fortsatt ogynnsam kriminalitetsutveckling samt föreslagit inrättandet av ett centralt råd under justitiedepartementet. Rådet bör enligt utredningen bestå av företrädare för samhällets högsta beslutande politiska organ och centrala myndigheter, rättsväsendet, näringslivet, folkrörelserna och kriminalvetenskaplig forskning. Till rådet föreslås bli knutet ett institut för planering, utredning och verkställande av brottsförebyggande åtgärder.

Den av utskottet förordade utredningen bör — i nära överensstämmelse med vad som utvecklas såväl i motionerna som i brottmålsutredningens betänkande -- ha som huvuduppgift att söka åstadkomma ett mer samlat grepp på de samhälleliga initiativen för brottslighetens bekämpande. Kommittén bör, främst med stöd av redan uppnådda utrednings- och forskningsresultat, utan dröjsmål söka komma fram till en enhetligare bedömning av mål och medel såväl för kriminalpolitiken som för samhällets övriga insatser i brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte. Stor vikt bör, som understryks i motionerna, läggas vid den förebyggande verksamheten, och det bör ligga i kommitténs uppdrag att föreslå åtgärder som kan styra framför allt de ungas aktivitet i en positiv och konstruktiv riktning. Med hänsyn till de berörda frågornas vikt är det enligt utskottets mening angeläget att kommittén får en bred parlamentarisk förankring. Den bör också ha nära anknytning till bl. a. kriminologisk och beteendevetenskaplig expertis.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionen 1972:430, såvitt nu är i fråga, och motionen 1972:432 hos Kungl. Maj:t begär tillsättandet av en utredning för brottslighetens förebyggande och bekämpande.