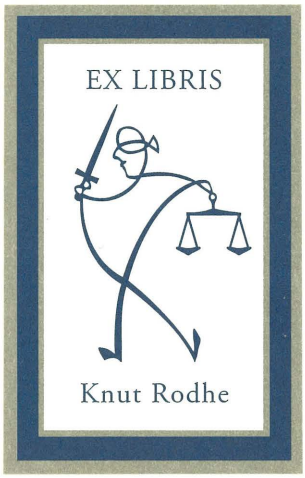
Josef
Zila

I stället för straff

Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatell-brottslighet

Juristförlaget


EX LIBRIS
Knut Rodhe

Josef Zila

I stället för straff

Josef Zila

I stället för straff

Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatell-brottslighet

Juristförlaget

ISBN 91-7598-526-8.

gotab 95423, Stockholm 1992

Förord

År 1984, efter det att jag fått fristad i Sverige, bestämde jag mig för att försöka fortsätta i det yrke jag haft i Tjeckoslovakien, dvs. som jurist. Denna avhandling, som jag påbörjat vid slutet av 1987, är ett resultat av mitt dåvarande beslut.

Idag vet jag att beslutet jag fattade 1984 var riktigt. Att studera svensk rätt och svensk kriminalpolitik har varit ett ytterst intressant och inspirerande arbete. Det som jag idag också vet är emellertid att uppgiften jag föresatte mig skulle ha varit mycket svårare, kanske mig övermäktig, om jag inte mött den öppenhet, tilltro och vänlighet jag kunde uppleva på min arbetsplats på Stockholms universitet, bland kolleger från universiteten i Uppsala och Lund, liksom bland de praktiskt verksamma jurister jag hade förmånen att träffa vid alla möjliga tillfällen.

Särskilt vill jag tacka professor Madeleine Leijonhufvud, min handledare under avhandlingsarbetet. Hennes tilltro och intresse för mitt arbete, den uppmuntran och hjälp jag fått när det behövts, har varit av stor betydelse för mig.

Professor Hans-Heinrich Vogel har läst manuskriptet och gjort ett antal värdefulla påpekanden. Professor P.O. Träskman har försett mig med material rörande utvecklingen i Finland.

1:e byråsekreterare Monika Rousseau har hjälpt mig mycket vid språkgranskningen och manuskriptets slutliga utformning.

Jag vill hjärtligt tacka dem som sålunda främjat mitt arbete.

Arbetet baseras på rättsläget 1990. Senare utveckling i vissa fall beaktas.

Stockholm i februari 1992
Josef Zila

Innehåll

Förkortningar

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AvtL	Avtalslagen (1915:218)
BGBl	Bundesgesetzblatt
BrB	Brottsbalken
BrP	Lag (1964:163) om införande av brottsbalken
BVerG	Bundesverfassungsgericht
DsJU	Justitiedepartementets departementserie
EGVG	Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1950
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
FOB	föreläggande av ordningsbot
HD	Högsta domstolen
JZ	Juristenzeitung
MFL	Marknadsföringslagen (1975:1418)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NKÅ	Nordisk kriminalistisk årsbok
NTfK	Nordisk tidsskrift for Kriminalvidenskab
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
Prop.	proposition
Publ.	
Court A	Publications of the European Court of Human Rights. Series A Judgments and Decisions.
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RSÅ	Rättsstatistisk årsbok
RÅ	Riksåklagaren
SBL	Skattebrottslagen (1971:69)
SCB	Statistiska centralbyrån
SF	strafföreläggande
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Svenska offentliga utredningar
StGB	Strafgesetzbuch
öStGB	österrikisk StGB

tStGB	tysk StGB
StPO	Strafprozeßordnung
öStPO	österrikisk StPO
tStPO	tysk StPO
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SvJT	Svensk juristtidning
SvSkT	Svensk skattetidning
TBL	Lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap
TL	Taxeringslag (1990:324)
TR	Tingsrätten
TullL	Tullagen (1987:1065)
VSL	Lag (1960:418) om straff för varusmuggling
VStG	Verwaltungsstrafgesetz
VTK	Vägtrafikkungörelse (1972:603)
WiStG	Wirtschaftsstrafgesetz
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ÅU	åtalsunderlåtelse
ÖJZ	Österreichische Juristen-zeitung

1 Inledning

1.1 Problembeskrivning

1.1.1 De aktuella kriminalpolitiska frågorna

De alltmer komplicerade förhållandena i det moderna samhället och statens växande roll har fört med sig en enorm tillväxt av den offentligrättsliga lagstiftningen. Benägenheten att förse föreskrifterna med straffbestämmelser har samtidigt varit mycket stor - så stor att man vid beskrivning av utvecklingen på det straffrättsliga området ibland talar om "straffrättens inflation". Vad man än lägger i detta uttryck är det ett faktum att en nästan oöverskådlig strafflagstiftning uppkommit. Jämsides med lagstiftningen har, enligt statistiska uppgifter, även brottsligheten ökat nästan oavbrutet under efterkrigstiden.

Utvecklingen ger upphov till en rad frågor. Det som ofta diskuteras efter det att en fortsatt ökning av anmälda brott redovisats är utvecklingens sociala orsaker. Mycket viktiga men dock inte så ofta fokuserade (även om en förändring skett under senare åren) är de konsekvenser som den växande brottsligheten medfört. Det rör sig t. ex. om brottsoffers situation, de materiella förlusterna i samhället etc. Dessutom finns det ett annat i detta sammanhang högst aktuellt spörsmål, nämligen straffrätten själv.

En fråga som inställer sig nästan automatiskt när både strafflagstiftning och konstaterad brottslighet ökar är följande: Finns det ett samband mellan de två företeelserna? Frågeställningen kan utvidgas: Är den statistiskt redovisade brottsutvecklingen - om vi utgår från att den någorlunda korrekt återspeglar verkligheten - ett tecken på ett moraliskt förfall i samhället eller är ökningen av brott ett symptom på att samhället, genom att använda sig av strafflagstiftningen på det sätt det görs, inadekvat bemöter en naturlig utveckling? Annorlunda uttryckt - skall inte den ogynnsamma brottsutvecklingen åtminstone delvis tillskrivas vårt sätt att använda straffrätt eller straffrättssystemets utformning

över huvud taget, inklusive den institutionella sidan? Om straffrättens främsta uppgift ligger i - som det brukar heta - att avskräcka samhällsmedlemmar från att företa vissa handlingar som anses skadliga för samhället och/eller den enskilde och som definieras i straffbestämmelserna, ger inte utvecklingen en signal om straffrättens ineffektivitet? Har brottsutvecklingen i sig inte påverkat straffrättens effektivitet genom att sätta spår i befolkningens uppfattning om straffrättens möjligheter? Varför är hotet om straff till synes utan verkan, åtminstone utan tillräcklig sådan?

Det är exempel på frågor som är svåra att undvika när det gäller brottsutvecklingen. Det är emellertid ännu mycket svårare att besvara dem. I själva verket förhåller det sig på det viset att vi förmodligen inte får entydiga svar på frågorna med utgångspunkt i dagens kunskap om orsaksamband mellan sociala fenomen. Inte desto mindre är frågorna oundvikliga. Ingen kriminalpolitik som gör anspråk på att bli betraktad som någorlunda rationell kan förbigå dem. Det kan t.o.m. påstås att varje beslut om att kriminalisera ett visst beteende - förutsatt att beslutet inte är en ren gest - på sätt och vis innehåller ett svar. Det faktum att ett beteende kriminaliseras måste betyda att man utgår från att det är möjligt att begränsa förekomsten av beteendet genom strafflagstiftningen.[1]

De ovan nämnda och andra sammanhängande frågor kan sägas utgöra det grundläggande incitamentet till detta arbete. Mot bakgrund av den allmänna debatten kan man konstatera att det förekommer vissa störningar på det straffrättsliga området. En påtaglig indignation kan noteras hos allmänheten över att gärningsmän till vissa typer av lagöverträdelser alltför ofta slipper oroa sig för någon som helst åtgärd från samhällets sida. Den växande opinionen för "hårdare tag" mot lagbrytarna som gör sig gällande i den allmänna debatten kan då betraktas som en naturlig reaktion.

Den ibland kritiserade "slappheten" gentemot brottslingarna tycks dock inte vara något önskat, dvs. en medvetet åsyftad kriminalpolitik. Det handlar här alltså inte om en skillnad mellan, å ena sidan, allmänhetens spontana uppfattning om hur kriminalpolitiken bör se ut och, å andra sidan, en medveten, på vetenska-

[1] Här bortses från att straffrättens innehåll inte påverkas enbart av strikt rationella överväganden, utan även av våra värderingar, vilket innebär att rena symbolhandlingar inte utan vidare kan diskvalificeras som oacceptabla när kriminalpolitiken granskas.

pliga grunder formulerade inriktning av densamma. En sådan skillnad kan i och för sig i viss mån förekomma. De i den allmänna debatten återkommande rösterna från poliskåren, domstolsväsendet och åklagarmyndigheterna vittnar emellertid om att läget även inom dessa professionella kretsar upplevs som otillfredsställande.

Försök görs att ange orsaker till situationen. Domstolarnas och åklagarnas överbelastning nämns ofta, liksom underbemanning i poliskåren, dvs. i princip otillräckliga resurser. Från polisens sida kritiseras ibland domstolarnas och åklagarnas eftergifter mot lagöverträdare i dessa organs beslutsfattande; det hävdas att man även inom ramen för gällande lagstiftning bedömer brottslingar för milt.

Det som sällan tas upp i detta sammanhang - nu är jag tillbaka till de ovan ställda frågorna - är straffrättens roll i den uppkomna situationen.

Det är närmast en trivialitet att säga att straffrätten kan uppfylla sin funktion i samhället endast om den tillämpas. Det är, å andra sidan, även obestridligt att straffrätten inte för att behålla sin trovärdighet behöver komma till tals i varje enskilt fall när ett brott begås. Någonstans finns det emellertid en gräns som inte får överskridas om inte straffrättens sociala funktion skall äventyras, en gräns för hur många brott som samhället har råd att inte reagera mot utan att denna passivitet får oacceptabla sociala konsekvenser. En sådan konsekvens är att allmänheten förlorar sin tilltro till den offentliga maktens förmåga att säkra lagarnas efterlevnad, en tilltro som utgör en av rättssäkerhetens byggstenar. Var denna gräns ligger går självfallet inte att spekulera om i matematiska termer. Vad det handlar om är ett socialpsykologiskt tillstånd i samhället som så småningom yppar sig i politiska stämningar.

Att de ansvariga myndigheterna (polis, åklagarväsendet och domstolarna) inte förmår att ta hand om brott och brottslingar på det sätt och/eller i den omfattning allmänheten förväntar sig och myndigheterna själva vill tyder på att det finns en diskrepans mellan strafflagstiftningen i vidare bemärkelse (inklusive de processuella regler som är nödvändiga för dess tillämpning) och straffrättssystemets institutionella sida, dvs. resurssidan.

Det område på vilket de ovan nämnda problemen huvudsakligen aktualiseras är behandling av bagatellbrottslighet.

Brottsligheten har visserligen ökat på alla områden men det som kan kallas för rättsväsendets resurskris tycks huvudsakligen ha orsakats av den enorma ökningen av bagatellartade förseelser på vissa samhällsområden. De problem som bagatellbrottslighet framkallar är dock inte enbart att hänföra till resurser. Det är ett känt faktum att allmänheten ser annorlunda på bagatellartade förseelser än på de "verkliga" brotten. Ekelöf karakteriserar problemet på ett träffande sätt när han säger: "*Ett folk, som hade lika starka hämningar mot polisförseelser som mot egentliga brott, vore ett folk av pliktneurotiker.*"[2] Frågan ställs då om det är motiverat att statsmakterna reagerar med samma medel - straffrätt - mot t.ex. bankrån och otillåten införsel av en flaska sprit, dvs. att ansvar för de nämnda brotten fastställs enligt samma regler.

Vad en lösning av resursproblemet beträffar är det uppenbart att det abstrakt sett i princip endast står två möjligheter till buds. För det första att öka resurserna till de berörda myndigheterna. För det andra att avlasta dessa myndigheter från en del av de uppgifter som de nu måste fullgöra. Detta kan ske antingen genom avkriminalisering av vissa nu straffbelagda handlingar eller genom förenkling av handläggningen av brott inom rättsväsendet. Åtgärderna kan naturligtvis kombineras.

Möjligheterna att skjuta till nya resurser är begränsade. Avkriminalisering kan framstå som utväg endast under vissa förutsättningar. Det kan med säkerhet påstås att allmänheten reagerar med ogillande mot att den offentliga makten låter vissa beteenden passera utan åtgärd inte i första hand därför att beteendena i fråga är kriminaliserade, dvs. att det handlar om brott i formell mening, utan därför att beteendena uppfattas som skadliga, omoraliska, farliga, kort sagt straffvärda. Det innebär att avkriminalisering inte är en framkomlig väg just i de fall som allmänheten reagerar mot. När det slutligen gäller förenkling av de processuella reglerna stöter man på andra hinder, främst förknippade med rättssäkerhetsgarantier.

En mera nyanserad reaktion från samhällets sida mot olika i fråga om svårhetsgrad ojämförbara lagstridiga gärningar kan uppnås enbart genom differentiering av kriminalpolitiska medel.

[2] Ekelöf, P. O.: Straffet, skadeståndet och vitet. s.49

1.1.2 Kriminalpolitikens svar på utvecklingen

Den situation som i korta drag karakteriseras ovan har inte uppstått över en natt. Brottsligheten har under efterkrigstiden ökat mer eller mindre kontinuerligt, liksom behovet av åtgärder för att avvärja negativa konsekvenser av utvecklingen. Som det kommer att visas mer utförligt i avhandlingens andra kapitel har det vidtagits en rad kriminalpolitiska åtgärder ägnade att bemöta den växande belastningen på rättsväsendet. Vid sidan av resursförstärkningar, dvs. ökning av antalet domare, åklagare och polismän, har möjligheterna till åtalsunderlåtelse utvidgats, liksom användningen av strafföreläggande och ordningsbotföreläggande; institutet rapporteftergift har införts resp. utvidgats.

Av särskilt intresse, inte minst ur denna avhandlings synpunkt, har varit införandet av reaktioner av en ny typ på vissa lagöverträdelser, reaktionerna som brukar betecknas med det gemensamma begreppet *sanktionsavgifter*. Det rör sig om de många olika "avgifter", "tillägg", "pålägg" m.m. som skall tillämpas vid olika lagbrott. Dessa sanktioner, som i större omfattning började införas ungefär vid början av 70-talet, skiljer sig i vissa viktiga hänseenden från straff och andra påföljder som kan ådömas i samband med brott. De har emellertid en väsentlig gemensam nämnare med straff. De är, liksom straff, *offentligrättsliga sanktioner av repressiv karaktär*. (Närmare härom i det tredje kapitlet.)

De från kriminalpolitisk synpunkt principiellt viktiga frågor som användningen av de offentligrättsliga, icke straffrättsliga sanktionerna oundvikligen medför är följande: Varför väljer lagstiftaren ibland att kvalificera ett visst beteende som brott, dvs. att kriminalisera beteendet, belägga det med straff, medan man i ett annat fall nöjer sig med att betrakta en lagstridig handling blott som en överträdelse som kan beivras med "avgift" e.dyl.? Finns det några självklara kriterier för denna uppdelning? Ytterligare några frågor kan ställas: Vilka faktorer påverkar valet av den ena eller andra lösningen på lagstiftningsnivå? Är det möjligt att spåra en fast ideologi beträffande denna fråga i den gällande lagstiftningen? Hur skall man över huvud taget karakterisera förhållandet mellan straffrätten och detta sanktionsområde?

1.1.3 Innebär införandet av sanktionsavgifter en ny gren inom rättssystemet?

Frågeställningen i slutet av det föregående avsnittet är inte originell. Den har i själva verket en långvarig tradition i en rad länder på den europeiska kontinenten, dvs. i den grupp av rättssystem som det svenska rättssystemet skall räknas till eller åtminstone står närmast.

I dessa länder ställs i princip identiska frågor vid behandling av det spörsmål som kallas för "förvaltningsstraffrätt" resp. "administrativ straffrätt" (Verwaltungsstrafrecht, le droit administratif-pénal). Framför allt på det tyskspråkiga rättsområdet - Tyskland, Schweiz, Österrike - har man ägnat problematiken stor uppmärksamhet, men också inom vissa rättssystem som hör till den romanska rättstraditionen (Italien, Spanien) har frågeställningen sin givna plats. Ämnet odlas även i de länder som för inte så länge sedan räknades till det socialistiska rättsområdet, och en fortsatt forskning på området under de nya politiska förhållandena är med säkerhet att förvänta. Däremot är frågeställningen tämligen okänd -åtminstone i rättspraxis - inom det anglo-saxiska rättsområdet.

En intressant fråga är varför problematiken inte väckt större uppmärksamhet i Sverige (och i Norden över huvud taget), varför termen "förvaltningsstraffrätt" tycks låta främmande eller t.o.m. opassande för en svensk jurist. Att ge sig in på att besvara frågan utförligt skulle förutsätta en historisk forskning, något som faller utanför avhandlingens ramar. Här vill jag endast peka på några omständigheter som kan ha spelat en viss roll.

Den främsta orsaken kan vara att svensk förvaltningstradition gick en annan väg än i övriga Europa. Detta i sin tur berodde antagligen på det annorlunda politiska klimatet i Sverige under den tid då den moderna förvaltningen började utveckla. Föregångaren till dagens "förvaltningsstraffrätt" torde vara "den polisiära straffrätten" (Polizeistrafrecht) som föddes under de absolutistiska regimerna i Europa. I Sverige har emellertid den politiska absolutismen aldrig fått samma fäste som på kontinenten, åtminstone inte samma utpräglade form.

Även den fortsatta utvecklingen såg annorlunda ut i Sverige. Den i jämförelse med förhållandena på kontinenten relativ lugna och kontinuerliga sociala utvecklingen under 1800- och 1900-talen

har förmodligen bidragit till att möjligheter - men framför allt behov - att utnyttja förvaltningsrätt i rent repressivt syfte aldrig aktualiserats som i övriga Europa. Där tycktes den i mycket högre grad centralistiska statsmakten ofta anse sig i behov att reagera omedelbart och effektivt mot vissa lagöverträdelser, något som en omständlig domstolsprocess inte gjorde möjligt. Detta förhållande kan ha lett till utvecklingen av från statsmaktens synpunkt nödvändiga rättsmedeln inom förvaltningen, ursprungligen i form av "polisiär straffrätt" som senare omvandlades till förvaltningsstraffrätt.

Oavsett varför utvecklingen i Sverige och på kontinenten har gått skilda vägar i den här frågan är det ett faktum att man på kontinenten tycks uppfatta kopplingen mellan strafflagstiftningen och den repressiva icke straffrättsliga lagstiftningen starkare än i Sverige, vilket - som sagt - återspeglas även i terminologin.[3] Som namnet på sistnämnda lagstiftning antyder är det inte helt klart om man bör placera den inom straffrätt, förvaltningsrätt eller kanske betrakta den som ett självständigt rättsområde. Oberoende av svaret på denna fråga torde dock inget tvivel råda om att det rör sig om ett med straffrätt nära besläktat och ur kriminalpolitisk synpunkt högst relevant rättsområde.

1.2 Syftet med avhandlingen och dess disposition

1.2.1 Avhandlingens syfte

I och med införandet av sanktionsavgifter i svensk rättsordning har

[3] Den i detta sammanhang brukade engelska termen "administrative penal law" förefaller mig närmast som uppkommen med anledning av att engelska utgör mer eller mindre allmänt kommunikationsspråk bland rättsvetenskapsmän. Det är svårt att urskilja ett motsvarande rättsområde i common-law-systemet.

lagstiftaren skapat ett rättsligt instrument som i mycket påminner om förvaltningsstraffrätten i länderna på kontinenten.

Det faktum att sanktionsavgifterna utgör ett relativt nytt fenomen återspeglas även i den teoretiska bearbetningen av problematiken. Det finns i svensk doktrin i stort sett endast en monografi som behandlar spörsmålet, nämligen Wiweka Warnling-Nereps *Sanktionsavgifter - särskilt vid olovligt byggande.*[4] Som ett värdefullt bidrag kan vidare betraktas en uppsats i tillämpade studier i förvaltningsrätt av Marie Eriksson, *Om sanktionsavgifter.*[5] I normgivningssammanhang granskas sanktionsavgifterna av Håkan Strömberg i hans artikel *Sanktionsavgifterna och grundlagen*[6] och av Göran Wahlgren i artikeln *Sanktionsavgifter, särskilt om deras statsrättsliga ställning.*[7]

Vid sidan av den sparsamma litteratur som har som sitt huvudämne sanktionsavgifter såsom ett rättsligt fenomen finns det en rad artiklar och monografier som antingen behandlar enskilda sanktionsavgifter på olika rättsområden (miljörätt, skatterätt, arbetsrätt etc.) eller berör spörsmålet i samband med behandling av andra problem.[8]

Det saknas emellertid en mer ingående analys av problematiken från straffrättsteoretisk synpunkt, liksom det saknas en presentation av en övergripande kriminalpolitisk syn på sanktionsavgifterna.

Syftet med denna avhandling är att genomföra en sådan analys och ge en sådan presentation.

Det är viktigt att sanktionsavgifterna undersöks i den kontext där de hör hemma. Enligt min uppfattning ligger sanktionsavgifternas största betydelse och utvecklingsmöjligheter på bagatellbrottsområdet, dvs. vid behandling av bagatellbrott. En förutsättning för att göra undersökningen av sanktionsavgifter menings-

[4] Juristförlaget. Stockholm 1987

[5] Juridiska fakulteten. Uppsala universitet. VT 1989.

[6] StvT 1984, s. 227 ff.

[7] FT 1984, s. 352ff.

[8] Som exempel kan nämnas Nelsons behandling av sanktionsavgifter i *Kriminalpolitik och ingripanden vid brott* (Iustus förlag. Uppsala 1990. s. 113ff); miljöskyddsavgift behandlas av Björkman, U: Miljöskyddsavgifter som sanktion vid miljöbrott (I: Brottsutvecklingen 1986. BRÅ-forskning 1986:4) och i Erikssons *Ambitioner och flaskhalsar* (BRÅ-rapport 1990:10, Stockholm 1991); om skattetillägg jfr Thornstedt, H - Eklund, E: *Skattebrott och skattetillägg.* Stockholm 1986., etc.

full från kriminalpolitisk synpunkt är därför att frågan om behandling av bagatellbrottslighet ingående granskas.

Syftet med avhandlingen kan alltså preciseras på det sättet att avsikten är att få en samlad syn på behandlingen av bagatellartade lagöverträdelser och i detta sammanhang undersöka den roll som sanktionsavgifterna spelar eller skulle kunna spela i svensk rättsordning.

1.2.2 Disposition

I det andra kapitlet granskas den kriminalpolitiska utvecklingen i Sverige fr.o.m. 50-talets början. Det som fokuseras är huruvida en orsak till bagatellbrottslighetens ökning under denna period kan ha varit ogenomtänkt kriminalisering samt på vilket sätt kriminalpolitiken reagerat mot de problem som bagatellbrottsligheten inneburit. De olika åtgärderna sätts in i ett bredare kriminalpolitiskt sammanhang. I fråga om införandet av sanktionsavgifterna kan en sådan undersökning visa i vilket konkret kriminalpolitiskt läge lagstiftaren tillgripit denna lösning, vad det var för problem som föranledde lösningen och vilka alternativ som fanns.

Meningen med framställningen är inte att analysera sanktionsavgifterna i sig, som ett isolerat rättsligt fenomen. Inte desto mindre anser jag en sådan rättsteoretisk analys nödvändig. Som det kommer att visas förekommer det en viss tveksamhet i fråga om hur man bör hantera sanktionsavgifterna. I vissa fall utgår man från förvaltningsrätt, i andra sammanhang behandlas sanktionsavgifterna per analogiam som böter, och det saknas inte exempel på att man hanterar dem som en privaträttslig sanktion. Som den viktigaste uppgiften kan ses att fastställa sanktionsavgifternas ställning i sanktionssystemet över huvud taget samt inom denna ram deras förhållande dels till straffrätten och andra offentligrättsliga sanktioner, dels till privaträttsliga sanktioner. Dessa frågor kommer att undersökas i det tredje kapitlet.

Det fjärde kapitlet handlar om behandling av bagatellbrott i komparativt perspektiv. Ambitionen är att systematisera de i utlandet förekommande lösningarna på ett sådant sätt att de konsekvenser som de olika lösningarna framkallar kan åskådliggöras. Det som med hänsyn till avhandlingens huvudspörsmål, dvs. sanktionsavgifterna i svensk rätt, fokuseras är de lösningar av

problemet bagatellbrottslighet som sker på det materiellrättsliga planet, särskilt i form av förvaltningsstraffrätt.

I det femte kapitlet diskuteras, mot bakgrund av regleringar utomlands, behandlingen av bagatellbrottslighet i svensk rätt och frågan om sanktionsavgifternas framtida utformning.

1.3 Källor

Framställningen bygger i första hand på svensk litteratur i ämnet. Vad sanktionsavgifterna beträffar har denna kort angivits ovan (1.2). När det rör sig om behandling av bagatellbrott utgör den viktigaste källan de offentliga utredningar och propositioner som legat till grund för motsvarande kriminalpolitiska åtgärder. Det måste egentligen anses något förvånande att detta spörsmål, som på sätt och vis dominerat den praktiska kriminalpolitiken under de senaste decennierna, inte fått motsvarande uppmärksamhet i doktrinen. Det finns visserligen ett antal artiklar som rör problemet men en mera systematisk bearbetning saknas.

I fråga om utländska källor bygger framställningen i huvudsak på den tyskspråkiga litteraturen. Skälen därtill är två.

De frågeställningar som här fokuseras i samband med sanktionsavgifterna är i stort sett okända på det anglo-amerikanska rättsområdet. Även frågan om behandling av bagatellbrott i den mening som den behandlas i denna framställning har fått väsentlig mindre uppmärksamhet i anglo-amerikansk rätt än i den tyskspråkiga området.

Det innebär inte att motsvarande problem framför allt i England helt förbises. I doktrinen finns emellertid få framställningar som behandlar spörsmålen från den synpunkt som anläggs i denna avhandling.

Att tala om utländsk litteratur på "sanktionsavgiftsområdet" är möjligt endast under den förutsättningen att likhetstecken sätts mellan problematiken kring sanktionsavgifterna i Sverige och vad som i utlandet behandlas inom förvaltningsstraffrätt, vilket alls inte är självklart. Först en mer djupgående undersökning kan visa om ett sådant synsätt är berättigat. Med detta förbehåll kan emellertid de grundläggande verk som är relevanta för denna avhandlings

forskningsobjekt redovisas.

Som redan nämnts har man ägnat störst uppmärksamhet åt den här aktuella problematiken i Tyskland, där den även av allt att döma fått sitt namn. Den som först formulerat problemställningen tycks vara *James Goldschmidt* i arbetet *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsstrafrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage.*[9] Idag är verket av framförallt historiskt intresse.

Den kanske mest fullständiga bearbetningen av spörsmålet utgör *Heinz Mattes* verk i två band *Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten.*[10] Där finner man även en översikt över den tyskspråkiga samt den franska och italienska litteratur som behandlar förvaltningsstraffrätt.

Mattes' arbete kan utan tvekan betraktas som det grundläggande verket i ämnet inom det tyskspråkiga området. Bokens första del behandlar mycket utförligt förvaltningsstraffrättens historiska utveckling i Tyskland inklusive de bakomliggande rättsfilosofiska åskådningarna. Vidare ges en ingående och initierad redovisning av historisk utveckling, nuvarande rättsläge och doktrin i Frankrike, Österrike, Schweiz och Italien. Den andra delen innehåller rättsdogmatisk och rättspolitisk analys av den aktuella regleringen av förvaltningsstraffrätt i Tyskland.

Från det tyskspråkiga området bör här nämnas två arbeten om bagatellbrottslighet. Det rör sig om *Justus Krümpelmanns* arbete *Die Bagatelldelikte*[11] och *Das strafrechtliche Bagatellprinzip*[12] av *Karl-Ludwig Kunz.*

Av mindre betydelse med hänsyn till inriktningen av det förevarande arbetet har varit rättspraxis som den återspeglas i domstolsavgöranden. I den komparativa delen (kap 4) uppmärksammas emellertid rättskipningen av Europadomstolen för mänskliga rättigheter.

[9] Berlin 1902
[10] Duncker & Humblot. Berlin 1977 Bd.2/1, 1982 Bd.2/2.
[11] Duncker & Humblot. Berlin 1966.
[12] Duncker & Humblot. Berlin 1988.

1.4 Metod

En bearbetning av det undersökta materiet kräver flera olika tillvägagångssätt.

I det andra kapitlet gäller det att placera de lagstiftningsåtgärder som riktats mot bagatellbrott och sanktionsavgifterna i ett kriminalpolitiskt sammanhang. Denna uppgift kräver dels en deskriptiv skildring av olika aspekter av den förda kriminalpolitiken, dels identifiering av de problem som kriminalpolitiken inneburit och/eller förorsakat sett utifrån rättspolitiska och över huvud taget politiska mål. Det senare kommer att genomföras huvudsakligen med hjälp av induktiv analys grundad på det empiriska material som tas fram i den beskrivande delen.

Den logiska analysen framstår som huvudmetoden även i det tredje kapitlet. Det som fokuseras är sanktionsavgifter som ett rättsligt fenomen. Med andra ord går analysen ut på att belysa sanktionsavgifternas ställning i det svenska rättssystemet.

Kännetecknande för undersökningen i det fjärde kapitlet är den komparativa metoden. Behandling av bagatelldelikt belyses i internationellt perspektiv. Givetvis kräver denna uppgift även beskrivning av de lösningar som förekommer i enskilda länder. Ambitionen är emellertid högre än att endast presentera de där förekommande lösningarna och teorierna. En jämförelse mellan den svenska och de utländska regleringarna skall företas genomgående i vederbörande sammanhang.

Innehållet i det femte kapitlet kan betecknas som en syntes av den föregående framställningen.

1.5 Vissa terminologiska frågor

I vardagsspråk använder man en rad uttryck för den situation där någon bryter mot lagen. Begrepp som brott, lagbrott, lagöverträdelse, förseelse, lagkränkning etc. uppfattas om inte direkt som synonymer så åtminstone som uttryck som i stort sett betecknar ungefär samma fenomen. En felparkering kan i vardagsspråk kallas för ordningsbrott, förseelse, etc. Detta gäller även omvänt, dvs. man använder samma uttryck för två olika juridiska fenomen.

Termen "brott" kan betyda både en handling som sanktioneras med straff i juridisk mening och en lagstridig handling som inte är belagd med straff utan med en annan sanktion. En viss inkonsekvens kan i detta hänseende spåras även i facklitteratur.

Detta språkbruk utgör inget problem så länge man inte behöver särskilja mellan olika typer av lagöverträdelser. I denna avhandling krävs det emellertid en precisering av språkbruket beträffande olika typer av lagkränkningar såväl beträffande svensk rätt som de utländska rättssystem som kommer att beröras.

I fråga om svensk rätt är saken tämligen enkel. Enligt brottsbalken är *brott* en gärning för vilken i den balken eller i annan lag eller författning är stadgat straff (BrB 1:1). Om det i denna avhandling kommer att talas om *brott* är det självklart att termen används i denna och inte annan betydelse.

Som beteckning på lagöverträdelser som inte är brott i den nyss nämnda meningen och som samtidigt innebär kränkning av den offentligrättsliga lagstiftningen kommer att användas termerna *administrativa lagöverträdelser, administrativa förseelser* eller *förvaltningsdelikt*. Om det uppstår behov att skilja mellan kränkningar av den offentligrättsliga lagstiftningen å ena sidan och av de privaträttsliga skyldigheterna å andra sidan kommer jag att för det senare fallet använda uttrycket *privaträttsligt delikt*.

Alltså, sammanfattningsvis, termen *lagöverträdelse* används i denna avhandling som övergripande begrepp för alla slag av lagstridiga handlingar. Dessa kan rikta sig mot annan offentligrättslig lagstiftning än straffrättslig - *administrativa lagöverträdelser eller förseelser, förvaltningsdelikt* - eller mot den del därav som utgör straffrätt - då används begreppet *brott*. I övriga fall talas det om *privaträttsliga delikt*.

Fastställande av en terminologi är nödvändigt framför allt vid behandling av utländska rättssystem. Som redan nämnts ovan måste man vid beskrivning av dessa rättssystem kunna skilja mellan olika typer av lagöverträdelser som alla - enligt svensk juridisk terminologi - skulle ha fallit under begreppet *brott*. Med andra ord motsvarar det enhetliga brottsbegreppet enligt svensk rätt flera brottskategorier i utländsk rätt, som alla har sitt namn, varvid begreppet *brott* är att betrakta som övergripande benämning i förhållande till alla dessa brottskategorier.

Således skiljer man i tysk och österrikisk rätt mellan *Verbre-*

chen och *Vergehen*. Det gemensamma begreppet är *Straftat*. Tidigare fanns det en tredje brottskategori, *Übertretungen*. Den avskaffades i båda länderna 1975. I fransk straffrätt finns det tre brottskategorier: *crimes, délits* och *contraventions,* under det gemensamma begreppet *infractions*. I det anglo-saxiska rättsområdet förekommer ett antal begrepp, som *crime, offence, infraction, felony, misdemeanour*, etc. De olika engelska beteckningarna har dock inte längre någon rättslig betydelse.

I denna avhandling kommer att användas följande terminologi. Begreppet *brott* vid beskrivning av utländska rättssystem motsvarar den tyska termen *Straftat*, engelska *crime* och franska *infraction*, alltså en allmän beteckning på alla judiciellt beivrade lagöverträdelser. När det blir viktigt att skilja mellan olika brottskategorier i utländska rättssystem kommer jag att använda begreppen på originalspråk.

Den sorts lagöverträdelser som inte faller under straffrätt i de utländska rättssystemen kommer att översättas med de ovan nämnda termerna för lagöverträdelser som riktar sig mot den offentligrättsliga lagstiftningen (administrativa överträdelser, förseelser eller förvaltningsdelikt) eller också används beteckningar på originalspråk. Det handlar i Tyskland om *Ordnungswidrigkeiten*, i Österrike om *Verwaltungsübertretungen*. Termen *sanktionsavgifter* vore uppenbarligen helt olämplig, redan därför att den betecknar en kategori av sanktioner, inte den gärning som är grunden för sanktionens användning.

1.6 Avhandlingens kriminalpolitiska karaktär

1.6.1 Olika uppfattningar om kriminalpolitik

Skall man placera den förevarande avhandlingen någonstans på den samhällsvetenskapliga kartan är det möjligt att konstatera, på grundval av det som hittills sagts, att det rör sig om en kriminalpolitisk framställning. Det finns anledning att här något utveckla spörsmålet vad som menas med kriminalpolitik och därmed även

från denna synvinkel belysa avhandlingens inriktning.

Anledningen skulle inte ha funnits om det hade rått enighet i fråga om vad som egentligen faller under begreppet *kriminalpolitik.* Så är det emellertid inte. Det har, å ena sidan, förekommit åsikter som tycks identifiera kriminalpolitiska och straffrättsliga frågor. Enligt dessa åsikter ligger skillnaden mellan kriminalpolitik och straffrättsvetenskap endast i från vilken synvinkel man betraktar forskningsobjektet, nämligen straffrätt. I en äldre auktoritativ tysk straffrättslig bearbetning sägs det t.ex. följande:

"Kriminalpolitik ist also keine selbständige Wissenschaft mit eigenem Gegenstande, sondern die Wissenschaft des Strafrechts selbst, soweit diese die Frage nach der Brauchbarkeit des Vorhandenen und seiner möglichst zweckmässigen Fortentwicklung für die Zukunft stellt."[13]

Denna snäva syn på kriminalpolitiken tycks inte kunna anses helt övervunnen. Det är svårt att utpeka en enskild författare som uttryckligen skulle företräda denna åsikt, men följer man den allmänna debatten är det inte svårt att få intrycket att med kriminalpolitiska spörsmål förstås huvudsakligen frågor som gäller straffrätt och kriminalvård stricto sensu.

Det gäller emellertid inte generellt. I modern facklitteratur finner man mer nyanserade åsikter, som t.ex. följande:

"Kriminalpolitik är som all politik inriktad på *samhälleligt beslutsfattande.* Kriminalpolitikens föremål kan sägas vara dels hur straff- och straffprocessrätten bör utformas (under iakttagande av krav på effektivitet och rättvisa), dels hur samhället i stort bör regleras för att förhindra brottslighet. Kriminalpolitiken kommer därmed att sammanfalla med delar av t ex utbildnings-, social-, bostads-, löne-, arbetsmarknads-, skatte-, hälsovårds- och samhällsplaneringspolitiken."[14]

De av Hippel och Jareborg formulerade ståndpunkterna har valts eftersom de kan sägas representera två ytterligheter på den imaginära skalan varpå kriminalpolitik kan definieras. Vari skillnaden mellan de båda ståndpunkterna ligger är uppenbart. Medan Hippel betraktar kriminalpolitik som tillhörande straffrättsvetenskap, närmast som en del därav eller en speciell gren inom

[13] Hippel v R.: Deutsches Strafrecht I, Berlin 1925, s. 534
[14] Jareborg, N.: Brotten I, s. 47

denna, definierar Jareborg kriminalpolitiken i första hand som en del av den allmänna politiken. Straff- och straffprocessrättsliga spörsmål framstår då som delfrågor inom ramen för kriminalpolitik, vid sidan av olika åtgärder som företas i brottsförebyggande syfte på alla möjliga samhällsområden.

Jareborgs uppfattning av kriminalpolitiken kan å sin sida jämföras med en annan i svensk litteratur förekommande förklaring av spörsmålet. I samband med sin beskrivning av kriminalpolitik lanserar Nelson begreppet *kontrollpolitik*, inom vilken kriminalpolitiken utgör ett "*begränsat men betydelsefullt område*". Uttryck för kontrollpolitiken ger de föreskrifter, "*varigenom samhället får kontroll över den enskildes beteende och styrning av hans utveckling.*" Diskuterar man sedan inom kontrollpolitiken användning av maktmedel som ytterst innebär att den enskilde tillfogas lidande är man inne på det kriminalpolitiska området.[15]

Det är inte helt klart vad som här menas med kontrollpolitiken. Mot uppfattningen att ett uttryck för kontrollpolitik är de föreskrifter genom vilka samhället får kontroll över den enskildes beteende och kan styra detta kan det invändas, att alla rättsnormer i själva verket är direkt eller indirekt avsedda att styra den enskildes beteende, dvs. att få kontroll över denna. Man kan emellertid tolka Nelsons förklaring även på det sättet att kontrollpolitiken endast utgör den del av rättspolitiken som siktar på att säkra rättsnormernas efterlevnad. I denna mening kan kontrollpolitik förstås som politiken beträffande val av typer av rättsliga sanktioner när en lagöverträdelse sker. Inom ramen för den på detta sätt uppfattade kontrollpolitiken utgör kriminalpolitiken det område där användning av straff (eller mer abstrakt, som Nelson uttrycker det, användning av maktmedel som ytterst innebär att den enskilde tillfogas lidande) är tänkbar i det ifrågavarande samhället.

Oavsett vad som menas med termen *kontrollpolitik* uppfattar Nelson begreppet kriminalpolitik till synes snävare än Jareborg. Nelson tycks för kriminalpolitikens intresseområde förbehålla den del av kontrollpolitiken som rör straffrätt i ordets vidaste mening, dvs. inklusive straffprocessrätt samt reglering av verksamheten hos

[15] Nelson, ss. 15-16

de myndigheter som sysslar med straffrättens tillämpning och verkställande. De brottsförebyggande åtgärder som Jareborg nämner som tillhörande kriminalpolitiken torde inte få plats där enligt Nelsons beskrivning.

Detta är några få exempel på de olika uppfattningar om kriminalpolitiken som förekommer i litteraturen. Syftet med denna avhandling är inte att genom en vetenskaplig undersökning försöka slå fast vad som är den "sanna" uppfattningen. Med hänsyn till avhandlingens inriktning är det emellertid angeläget att redogöra för vad som här förstås under termen *kriminalpolitik*. Till grund för arbetets uppbyggnad ligger en viss uppfattning om vad kriminalpolitiken är och i vilken kontext den skall studeras.

1.6.2 Begreppet kriminalpolitik i detta arbete

Den principiella utgångspunkten i denna avhandling är att kriminalpolitik utgör ett område inom den allmänna politiken, alltså inte i första hand en gren inom straffrättsvetenskap. Denna ståndpunkt utesluter naturligtvis inte möjligheten att kriminalpolitiska frågor anses tillhöra straffrättsvetenskap. Här handlar det om det grundläggande perspektiv som i sin tur har stor betydelse vid definiering av det kriminalpolitiska området, dvs. fastställande av dess gränser. För att kunna göra detta behövs det emellertid en närmare förklaring av i vilken mening kriminalpolitiken utgör en del i den allmänna politiken.

Politikens kärnfråga är erövrandet av statsmakten, dess bibehållande och utnyttjande i syfte att styra samhällets utveckling i en viss riktning (alltefter den vid makten sittande gruppens intressen). Det är alltså genom kontroll över staten (statsmakten) som de politiska intressena kan förverkligas. I denna mening, om vi rör oss på det totalsamhälleliga (statliga) planet, innefattar den politiska verksamheten styrning av samhällsmedlemmarnas beteenden.

Sägs det att kriminalpolitik utgör en del av den allmänna politiken innebär det att man utgår från en viss klassificering av den politiska verksamheten. Den kan delas upp i olika delar enligt flera kriterier. Utgår man vid klassificeringen från inriktning av den politiska verksamheten på olika samhällsområden (sakkrite-

rium) kan man tala om skol-, social- försvarspolitik etc. Det är uppenbart att det inte är inom ramen för denna fördelning som kriminalpolitik hör hemma. Skulle man sidoordnat kriminalpolitik med de nyss nämnda och övriga ifrågakommande politiska områdena hamnar man i olösliga problem vid försök att förklara relationen mellan kriminalpolitik och de övriga områdena och vad som utgör kriminalpolitikens eget område. Kriminalpolitik, som Jareborg uttrycker det, sammanfaller med delar av skol-, social-, försvarspolitiken etc. Det vill säga, kriminalpolitiken är inte ett politiskt område sidoordnat med de övriga områdena, utan den går, bildligt talat, tvärs igenom all politisk verksamhet klassificerad utifrån sakkriteriet.

Det är från en annan synvinkel som det är meningsfullt att tala om kriminalpolitik såsom en del av den allmänna politiken, nämligen om man klassificerar den politiska verksamheten utifrån det *styrsätt* eller de *medel* som politiken använder sig av.

En klassificering enligt detta kriterium kan utvecklas alltefter de olika aspekter man fokuserar. Så kan det skiljas mellan rättsliga och icke rättsliga styrsätt, beroende av om man styr samhällsmedlemmarnas beteenden genom rätten eller på ett annat sätt. (Här kan det tilläggas att en styrning som innebär maktutövning anses acceptabel i de moderna staterna endast genom rätten - legalitetsprincipen.) Från en annan synpunkt kan man tala om repressiva och icke repressiva metoder av styre, som i sin tur - teoretiskt sett - återigen kan vara rättsliga eller icke rättsliga.

Förhållandet mellan den allmänna politiken definierad som samhälleligt beslutsfattande inriktat på uppnående av vissa mål å ena sidan och kriminalpolitiken å andra sidan är alltså i grunden förhållandet mellan mål och medel. Uttryckt i andra ordalag kan kriminalpolitiken karakteriseras som en del av den allmänna politiken om denna klassificeras utifrån olika sätt att styra människans beteende i syfte att uppnå vissa politiska mål. Utan ytterligare motivering torde det vara klart att kriminalpolitiken utgör den sektorn inom det från denna synvinkel betraktade politiska området som handlar om användning av repressiva rättsliga medel.

Bland de tänkbara repressiva rättsliga medlen är straffrätt det viktigaste och i vissa rättssystem t.o.m. det exklusiva medlet. Detta kan anses vara orsaken till att det straffrättsliga området ofta

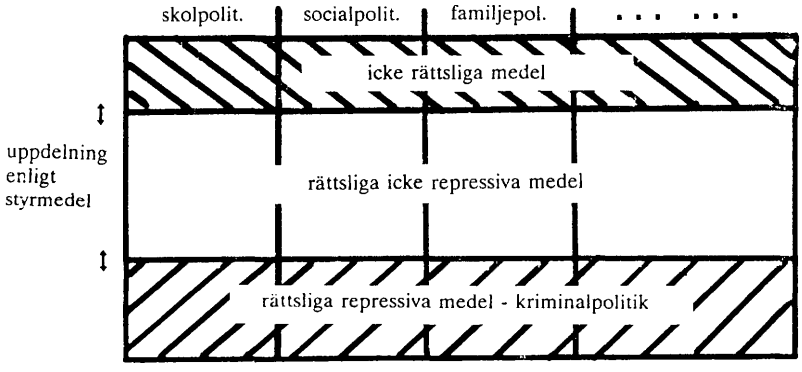
identifieras med det kriminalpolitiska, och det förekommer att man vänder om den logiska hierarkin mellan kriminalpolitik och straffrätt. I stället för att definiera straffrätt utifrån kriminalpolitik definieras kriminalpolitik utifrån straffrätt.

Med detta sammanhänger även frågan hur de kriminalpolitiska målen definieras. Kriminalpolitikens uppgift anses ibland bestå i att förhindra brottslighet. I själva verket kan man med lika stor rätt påstå att kriminalpolitiken skapar brottslighet, genom att beslut fattas om att ett visst beteende skall regleras genom straffrätt. Det är förmodligen mer korrekt att beskriva kriminalpolitikens uppgift så att den skall avhålla människor från att handla på ett sätt som är skadligt för samhället eller den enskilde och/eller förmå dem att i en viss situation handla på ett visst sätt.

Beskrivs kriminalpolitikens uppgift på detta sätt står det klart att det inte finns någon skillnad mellan kriminalpolitik och allmän politik beträffande målsättningen. De politiska mål som eftersträvas inom kriminalpolitiken är i själva verket desamma som i politiken över huvud taget. Skillnaden ligger, som sagt, i att kriminalpolitiken handlar om genom vilka medel de politiska målen kan nås.

Den hittills anförda förklaringen av kriminalpolitikens plats inom den politiska verksamheten kan åskådliggöras med hjälp av följande bild.

Uppdelning enligt sakkriterium



Det inramade området föreställer den politiska verksamheten i dess helhet, alternativt skulle man kunna säga att det representerar mängden av samhälleliga förhållanden som är föremål för något slags reglering (vilket i och för sig är alla). Den vertikala uppdelningen har gjorts utifrån sakkriterium, den horisontala uppdelningen utifrån de medel som politiken använder sig av för att uppnå de åsyftade målen.

Som det antytts med pilarna kan den "repressiva nivån" (samt omfattningen av de icke rättsligt reglerade förhållandena) variera, vilket även sker från ett samhälle till ett annat och från en tidsperiod till en annan.

Bilden illustrerar tämligen tydligt kriminalpolitikens plats och funktion i ett samhälle. Det som emellertid inte framgår av bilden är svaret på frågan vad som skall räknas till det område som utgör kriminalpolitik.

Enligt den uppfattning som illustrerats med hjälp av Jareborgs definition bör även politiska åtgärder inriktade på förebyggande av brott räknas till kriminalpolitiken. Enligt den ståndpunkt som Hippels definition ger uttryck för tillhör endast de frågor kriminalpolitiken som rör straffrätt. Jag har svårt att acceptera någon av ståndpunkterna. Om kriminalpolitik karakteriseras genom styrsättet faller de brottsförebyggande åtgärder som inte innebär användning av repressiva metoder bort. Den av Hippels representerade ståndpunkten innefattar inte de övriga tänkbara och faktiskt förekommande rättsmedlen av repressiv karaktär.

Den i detta arbete antagna ståndpunkten i fråga om vad som faller under begreppet *kriminalpolitik* står närmast den uppfattning som Nelson företräder.

Det kriminalpolitiska området är det område i den allmänna politiken som handlar om användning av rättsliga medel av repressiv karaktär. Tillämpad på det svenska rättssystemet betyder denna begränsning att det rör sig om straffrätt och sanktionsavgifter (möjligen vitesföreläggande) samt all problematik som kan betraktas som nödvändig uppföljning av den nyss nämnda regleringen. I första hand är det fråga om processuella regler, organisation och innehåll av kriminalvården, etc.

2 Kriminalpolitiken under efterkrigstiden

2.1 Inriktning av den kriminalpolitiska analysen

Under efterkrigstiden har Sverige intagit sin plats bland de högst utvecklade och rikaste industriländerna med allt som hör därtill, dvs. växande välfärd, alltmer komplicerade samhällsförhållanden etc. I den mån brottsligheten tidigare direkt eller indirekt förknippades med fattigdom eller djupa sociala klyftor över huvud taget - vilket var en tämligen utbredd uppfattning - hade man förväntat sig att den växande välfärden och andra förändringar i samhället (t.ex. statens allt viktigare roll i samhällslivet) skulle åtföljas av minskande kriminalitet. Detta har inte hänt. Tvärtom har kriminaliteten i Sverige, i likhet med andra jämförbara länder, statistiskt sett ökat nästan oavbrutet under efterkrigstiden. Antal anmälda brott i slutet av åttiotalet mer än femdubblades i jämförelse med år 1950.

De nämnda utvecklingstrenderna har uppmärksammats många gånger av både forskare och statsmakterna och bemötts genom en rad åtgärder. Syftet med detta kapitel är att sätta de enskilda åtgärderna i ett bredare sammanhang och därmed få en samlad bild av utvecklingen. Därefter skall utvecklingen bedömas utifrån de krav som ställs på kriminalpolitiken resp. jämföras med kriminalpolitikens mål som de uppfattas - eller presenteras - i samhället.

Det är emellertid inte kriminalpolitiken i dess helhet som kommer att fokuseras. Analysen i detta avsnitt kommer att handla dels om kriminalisering och avkriminalisering under den aktuella perioden, dels om rättsväsendets anpassning till utvecklingen. Påföljdssystemet enligt det traditionella betraktelsesättet, dvs. frågor om utformning av straffskalor, regler om straffutmätning samt problem rörande straffverkställighet lämnas utanför denna framställning.

Konkret innebär det att följande spörsmål kommer att undersökas:

- I vilken omfattning har kriminaliseringen i samhället ökat eller

minskat fr.o.m. femtiotalets början och hur har detta påverkat brottsutvecklingen? (2.2)

- Hur har brottsutvecklingen påverkat rättsväsendets verksamhet? (2.3)
- Hur har kriminalpolitiken reagerat på utvecklingen? (2.4)

I slutet av kapitlet diskuteras utvecklingen närmare.

2.2 Kriminalisering och avkriminalisering under perioden 1950-1989

Den första frågan - huruvida kriminaliseringens omfattning ökat eller minskat - rör i själva verket det fenomen som brukar kallas för "straffrättens inflation". Åsikten att en sådan utveckling ägt rum i samhället har uttalats många gånger i litteraturen sedan sjuttiotalets början.[1]

Bakom uttrycket "straffrättslig inflation" döljer sig tydligen en viss kritik mot den förda kriminalpolitiken. Kritiken avser att straffhotet utnyttjas i lagstiftningen alltför ofta och/eller i situationer där det vore lämpligare att använda sig av andra medel än kriminalisering. Orsaker därtill anses vara av både objektiv och subjektiv karaktär. De objektiva omständigheter som leder till den omfattande kriminaliseringen har redan nämnts. Det rör sig om den kraftiga tillväxten av den offentligrättsliga lagstiftningen. Till de subjektiva orsakerna kan räknas att man tillgriper kriminalisering slentrianmässigt, utan att först överväga om den kan uppfylla sin funktion eller om det inte finns alternativa lösningar. Annorlunda uttryckt, straffhotet utnyttjas inte som "den sista utvägen", utan det används mer eller mindre rutinmässigt.

Kritiken är ofta allmänt hållen och grundar sig sällan på en konkret kriminalpolitisk analys. Detta är i och för sig förståeligt. Ett uttömmande svar på frågan om de formellt kriminaliserade handlingarna ökat eller minskat i omfattning skulle kräva djupgående undersökningar. Problemet måste bedömas inte enbart med hänsyn till införandet av nya brott eller upphävande av äldre

[1] Jfr t ex Nytt straffsystem. Idéer och förslag. BRÅ 1977:7. s. 147; Jareborg, N.: Brotten I, s. 38.; Elwin, G. m.m.: Den första stenen. ss. 50-51 och många andra.

straffbestämmelser, utan även utifrån lagtextens smärre justeringar som inneburit att brottsbestämmelsernas räckvidd förändrats.

Avsikten med detta avsnitt är att få fram ett någorlunda konkret underlag för en bedömning av hur utvecklingen verkligen sett ut. Att här genomföra en undersökning i den omfattning som det nyss antytts, dvs. att söka ett exakt svar på frågan i vilken omfattning kriminaliseringen under den aktuella perioden förändrats, skulle emellertid oproportionellt utvidga avsnittet. Dessutom är en sådan precision inte behövlig för framställningens ändamål. Här är det viktigt att fastställa de huvudtendenser som gjort sig gällande i strafflagstiftningen fr.o.m. femtiotalets början.

Även en på detta sätt begränsad uppgift är inte lätt att genomföra. En någorlunda konkret bild av utvecklingen kan man skaffa sig i fråga om den allmänna straffrätten. Visserligen har talrika förändringar ägt rum även på detta område, men svårigheterna med att följa utvecklingen i den allmänna straffrätten är försumbara i jämförelse med situationen inom specialstraffrätten. Redan att kartlägga specialstraffrättsliga bestämmelser är en ytterst mödosam uppgift och förändringar pågår i stort sett kontinuerligt. I det följande skall först den allmänna straffrätten behandlas och därefter specialstraffrätten.

2.2.1 Utvecklingen inom den allmänna straffrätten

Utvecklingen på den allmänna straffrättens område kan av framställningsskäl uppdelas i tre faser. Den första fasen (1) innefattar perioden 1950-1964. Den andra fasen (2) är egentligen ingen period utan en tidpunkt, nämligen införandet av brottsbalken den 1 januari 1965. Den tredje fasen (3) utgör utvecklingen fr.o.m. brottsbalkens ikraftträdande fram till idag.

(1) De förändringar inom den allmänna straffrätten som tillkom mellan åren 1950-1964 var från i detta arbete relevant synpunkt ytterst marginella. Sammanlagt antogs 13 lagar som berörde strafflagen, varav 9 lagar innebar förändringar i straffbestämmelsernas lydelse. Betydelse för kriminaliseringens räckvidd hade endast upphävandet av ansvarsbegränsning vid misshandel i fall när den

s.k. aganderätten förelåg. Dessutom berördes krigsmans ansvar.[2]

(2) Som den viktigaste händelsen inom den allmänna straffrätten kan under den granskade perioden anses antagandet av brottsbalken 1962 (ikraftträdande 1965). Huruvida brottsbalken utvidgat eller tvärtom begränsat det straffbelagda området i jämförelse med 1864 års strafflag är emellertid omöjligt att säga. Thornstedt anser att det straffbara området enligt brottsbalken ökat avsevärt i jämförelse med strafflagen, men då avser han strafflagen i dess ursprungliga lydelse. De reformer som utökat strafflagens räckvidd hade kommit före år 1950.[3]

En viss ledning för besvarandet av den ställda frågan skulle man kunna söka i brottsstatistiken, genom att jämföra brottsutvecklingens dynamik strax före, under och efter den relevanta perioden, dvs. kring åren 1964-1965. De statistiska uppgifterna visar att brottsutvecklingen (antal anmälda brott) under denna period, främst under åren 1964 och 1965, verkligen kännetecknas av diskontinuitet i förhållande till den föregående resp. efterföljande utvecklingen, i den meningen att ökningen av de anmälda brotten år 1965 var ovanligt hög jämfört med den föregående perioden. Slutsatsen att detta skedde på grund av en mer omfattande kriminalisering genom brottsbalken i jämförelse med strafflagen kan emellertid inte dras. År 1965 skedde även en omläggning av de statistiska rutinerna för datainsamling och mycket tyder på att det är just denna omläggning som föranlett den större statistiska ökningen av brottsligheten. Hur stor del av ökningen av antalet anmälda brott som berodde på de nya statistiska rutinerna å ena sidan och på andra faktorer, t.ex. på en eventuell bredare kriminalisering, å andra sidan, är omöjligt att fastställa.[4]

Generellt sett tycks den slutsatsen vara berättigad att brottsbalkens ikraftträdande haft endast marginell effekt i fråga om omfattningen av det straffbelagda området. De mest genomgripande förändringarna gällde, som nämnts, lagens systematik och

[2] SFS 1953:769 och SFS 1957:312

[3] Thornstedt, H.:, Kriminalisering och avkriminalisering. s. 373.

[4] Nordic Criminal Statistics 1950-1978, Nordiska utskottet för kriminalstatistik, Stockholm 1981, s. 262

påföljdssystemet.

(3) Under perioden 1965-1989 har brottsbalken ändrats genom drygt 120 lagar. De mest genomgripande ändringarna har återigen gällt påföljdssystemet. Ändringar i brottsbeskrivningarna, införande av nya brott eller avskaffande av de förekommande brottsbestämmelser har genomförts genom 78 lagar. En genomgång genom dessa lagar ger följande resultat.

De ändringar i brottsbalken som ägt rum sedan dennas ikraftträdande och som betytt att brottsbeskrivningarna fått en ny lydelse kan i princip uppdelas i fyra grupper.

Den första gruppen innefattar sådana förändringar som inneburit att språket moderniserats och som föranletts av lagändringar utanför straffrätten.[5] Dessa ändringar är de talrikaste och har ingen betydelse för bestämmelsernas tillämpningsområde, dvs. kretsen av de kriminaliserade handlingarna har inte ändrats.

Den andra gruppen utgörs av lagändringar som inneburit tilltäppning av luckor i enskilda lagrum. Dessa ändringar har lett till både mer omfattande kriminalisering och en viss begränsning av bestämmelsernas tillämpningsområde. Situationen kan emellertid beskrivas så att dessa ändringar inneburit endast korrigering av uttryckssättet, rättelse av bestämmelsernas felaktiga formuleringar i förhållande till dess åsyftade effekt och, i vissa fall, anpassning till gällande praxis.

Som exempel på sådana korrigeringar kan nämnas den lagändring som inneburit att deltagande i strejk inte längre kunde betraktas som tjänstefel enl. BrB 20:4 och 21:8 (SFS 1965:280), eller omformulering av de objektiva rånrekvisiten (SFS 1975:1395) så att inte bara den som stjäl medelst hot som innebär trängande fara gör sig skyldig till brottet, utan även den som stjäl medelst hot som för den hotade framstår som trängande fara (anpassning till rättspraxis).

Till denna grupp kan vidare räknas sådana bestämmelser som inneburit att kretsen människor som kan utgöra brottssubjekt inskränkts eller utvidgats (t. ex. vem som skall anses vara krigsman, vem som kan göra sig skyldig till mutbrott etc.)

Det är de två återstående grupper av lagändringar som är av

[5] T.ex. hänvisningar till vissa föreskrifter som fått nya namn, utbyte av ordet "konungen" för "regeringen", osv.

störst intresse här. Det rör sig om de åtgärder vars huvudsyfte varit antingen avkriminalisering av vissa brott eller kriminalisering av hittills inte straffbelagda handlingar. Är det möjligt att spåra en klar tendens antingen i den ena eller andra riktningen under brottsbalkens giltighetstid?

De ändringar som inneburit avkriminalisering var under denna period tämligen omfattande.[6] Dels var det fråga om enstaka bestämmelser som helt avskaffades eller vars räckvidd begränsades, dels om omfattande omarbetningar av några brottsbalkskapitel. Detsamma gällde emellertid de under tiden antagna lagändringar som gick i motsatt riktning, som alltså inneburit att en vidare krets av beteenden kriminaliserats. Det vore vanskligt att med anspråk på full precision försöka fastställa en kvantitativ relation mellan de två tendenserna. En grov jämförelse ger emellertid grund för den slutsatsen att det formellt straffbelagda området successivt utvidgats under brottsbalkens giltighetstid. Dessutom kan en klar tendens spåras. Medan under de första tio åren efter brottsbalkens ikraftträdande de åtgärder som inneburit avkriminalisering övervägde, ändrades bilden småningom och de flesta lagstiftningsåtgärder som kommit efter år 1976 har inneburit utvidgning av den formella kriminaliseringen.

Således antogs de mest omfattande avkriminaliserande lagändringarna år 1970 och 1976. I det första fallet (SFS 1970:225) var de fråga om upphävande av en del bestämmelser som ansågs begränsa yttrandefrihet, i det senare fallet (SFS 1976:509) avkriminaliserades vissa handlingar riktade mot staten och allmän ordning. Bland de mer betydelsefulla avkriminaliseringarna under denna period bör vidare nämnas avkriminalisering av brotten tjänstefel (SFS 1975:667) och fylleri (SFS 1976:510). Fosterfördrivning (med undantag för vissa gärningar enligt abortlagen (10 §)) avkriminaliserades genom SFS 1974:596. Tillämpningsområdet för vissa sexualbrott begränsades (SFS 1969:162 och 1973:648). Å andra sidan utvidgades det straffrättsliga skyddet genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp och brottet olaga diskriminering infördes (SFS 1970:224). Vidare infördes brotten kapning av luftfartyg (SFS 1971:188), luftfartssabotage (SFS 1973:342) och olovlig avlyssning (SFS 1975:239). Djurplågeriet blev även culpöst brott (SFS 1972:629).

[6] Översikt över kriminalpolitiska åtgärder i avkriminaliserande syfte under de första 10 åren av brottsbalkens giltighetstid finns hos Löfmarck, M.: Lagtolkning och avkriminalisering. I: Svensk rätt i omvandling. Studier tillägnade Hilding Eek, Seve Ljungman och Folke Schmidt. Stockholm 1976. ss.327 ff.

De flesta ändringarna efter år 1976 har gått i riktning mot bredare kriminalisering.

År 1977 kriminaliserades falsk alarm och missbruk av larmanordning (SFS 1977:492), år 1979 barnpornografi (SFS 1979:375). Miljöbrott samt vållande av miljöförstöring infördes 1981 (SFS 1981:469), samma år återkriminaliserades tagande av utländskt understöd och tillämpningsområdet för spioneri utvidgades (SFS 1981:1165). Genom lag (1984:399) har brottsbalkens 6 kapitel (sexualbrott) fått en ny lydelse som inneburit något utvidgad kriminalisering. I samma riktning gick omarbetning av det 11 kapitlet (brott mot borgenär) genom lag (1986:43). Utredningen om skydd för företagshemligheter (SOU 1983:52) resulterade i antagandet av lag (1986:123) som bl. a. betydde förstärkning av straffskyddet mot gärningar i samband med automatisk databehandling. År 1988 trädde lagar i kraft som förstärkte skydd mot rasdiskriminering m.m. och brotten olaga våldskildring och otillåten utlämning av film eller videogram infördes (SFS 1981:835). Straffansvar för culpöst miljöbrott inträder fr.o.m. ikraftträdandet av lag (1988:925) redan vid vanlig oaktsamhet, grov oaktsamhet krävs inte längre. År 1989 återinfördes brottet tjänstefel i samband med att ansvaret för brott i samband med myndighetsutövning utvidgades (SFS 1989:608).

Lagändringar som innebar begränsning av det straffbelagda området kom visserligen också efter 1977 men var sällsynta.

2.2.2 Utvecklingen inom specialstraffrätten

Nämns uttrycken "straffrättslig inflation" eller "överkriminalisering" leds tankarna i första hand till specialstraffrätten. Det är på detta område som strafflagstiftningen blivit helt oöverskådlig. Att skaffa sig en bild av utvecklingen där på motsvarande sätt som beträffande av den allmänna straffrätten är näst intill omöjligt och, för denna framställnings ändamål, inte heller nödvändigt. Som det nämndes ovan är det huvudtendenserna i kriminalpolitiken som är av störst intresse här. För detta ändamål måste det räcka väl med ett mer översiktligt faktaunderlag. En mer djupgående undersökning skulle kräva en oproportionell mängd arbete i förhållande till informationens nytta.

Det mest framkomliga sättet att få ett underlag för en åtminstone ytlig bedömning huruvida specialstraffrättens utveckling under den granskade perioden förtjänar epitetet "inflationsartad" är att jämföra antal lagar som innehöll straffbestämmelser år 1950

med samma storhet år 1990.

Rättsläget den 1 januari 1990 - som går att fastlägga med hjälp av rättsdatabanken - var följande: Förutom brottsbalken fanns det sammanlagt 407 föreskrifter som innehöll straffbestämmelser. Beträffande år 1950 kan inte det exakta antalet föreskrifter i fråga anges. På grundval av en genomgång av den då gällande lagstiftningen (den 1 januari 1950)[7] är det emellertid möjligt att uppskatta antalet till omkring 250.[8]

Ökningen av antalet föreskrifter som är försedda med straffbestämmelser har alltså varit påtaglig under den granskade perioden, vilket tyder på att kritiken för överkriminalisering inte saknar grund.

Dessutom finns det ytterligare fakta som får de i litteraturen framförda åsikterna om straffrättens ohämmade tillväxt att framstå som motiverade. Av de 407 föreskrifter som innehöll straffbestämmelser och var i kraft den 1 januari 1990 hade 46 stiftats före år 1950 och 96 därefter men före brottsbalkens ikraftträdande (1965). Mellan åren 1965 och 1990 stiftades alltså drygt 300 föreskrifter försedda med straffbestämmelser. Därtill måste räknas ytterligare föreskrifter med kortare livslängd än 25 år som kom att ersättas genom nya straffbestämmelser. Mellan åren 1965-1989 var detta omkring 40 föreskrifter. Under samma tidsperiod före 1950, dvs. fr.o.m. 1925 t.o.m. 1949, tillkom ungefär 150 föreskrifter som innehöll straffbestämmelser, dvs. ungefär hälften så många som under tidsperioden 1965 - 1990. Den accelererande dynamiken i strafflagstiftningen förstärker onekligen intrycket av en inflationsartad utveckling på detta område.

2.2.3 Strafflagstiftningen och brottsutvecklingen

Bortsett från idéutvecklingen på påföljdsområdet och inom kriminalvården är alltså två processer karakteristiska för efterkrigstidens samhällsutveckling sett utifrån kriminalpolitiskt

[7] Lagboken 1951

[8] Osäkerheten beror dels på att inte alla föreskrifter fanns med i lagboken, dels på att även vid en förhållandevis noggrann genomgång är det omöjligt att garantera att några relevanta bestämmelser ej förbises.

perspektiv. För det första sker en utökning av det straffbelagda området i samhällslivet, dvs. kretsen av de formellt kriminaliserade handlingarna blir allt vidare. För denna utveckling står huvudsakligen specialstraffrätten. För det andra brottas samhället med en avsevärd ökning av antal begångna brott. Med hänsyn till den kritik som med utgångspunkt från den först nämnda processen riktas mot kriminalpolitiken och med tanke på de samhälleliga problem som är förknippade med den tilltagande brottsligheten (här åsyftas främst de ökande resurskraven inom rättsväsendet) kan det vara av intresse att bilda sig en uppfattning om huruvida den breda kriminalisering som konstateras ovan återspeglas i brottsutvecklingen, dvs. om och - om svaret är jakande - i vilken mån den utvidgade kriminaliseringen bidragit till det ökade antalet brott.

Med hjälp av rättsstatistiken kan emellertid endast utslaget av nystiftade brott följas. I de fall där en bestämmelsens räckvidd ändrats genom justeringar i lagtexten saknas möjlighet att urskilja en eventuell ökning som föranletts av ändringen från den ökning som haft andra orsaker. Konsekvenser av omformuleringar av brottsbestämmelser skulle ha kunnat bedömas i princip endast på grundval av en fallstudie som inte gjorts. Med denna begränsning och utan att gå i detalj kan för den allmänna straffrättens del fastställas att de nykriminaliseringar som ägt rum under brottsbalkens giltighetstid[9] påverkat den statistiskt redovisade brottsutvecklingen ytterst marginellt.[10]

När det rör sig om brott mot specialstrafflagarna är svaret något mer invecklat. Statistiska data om antal anmälda brott är intetsägande därför att de enbart omfattar brott för vilka fängelse ingår i straffskalan. Det är alltså nödvändigt att utgå från uppgifter om antal lagförda personer.

[9] Det handlar om följande brottsbalksbestämmelser: 16:9 olaga diskriminering (lag (1970:224)); 13:5a kapning av luftfartyg (1971:188); 15:4a osann utsaga inför nordisk domstol (1974:753); 4:9a olovlig avlyssning (1975:239); 16:15 falsk alarm och missbruk av larmanordning (1977:492); 16:10a spridning av barnpornografi (1979:375); 16:18 medverkan till dobbleri i form av upplåtelse av lägenhet (1980:892); 13:8a miljöbrott (1981:469); 19:13 tagande av utländskt understöd (1981:1165); 20:1 tjänstefel (1989:608).

[10] De nystiftade brotten redovisas i rättsstatistiken inte i sig, utan tillsammans med vissa andra brott som finns i de aktuella brottskapitlen. Det totala antalet anmälda brott bland vilka ingick även de nystiftade brotten var år 1988 ca 3500.

Diagrammet 1 (nedan) ger en viss fingervisning om hur utvecklingen på det allmän- och specialstraffrättsliga området sett ut.

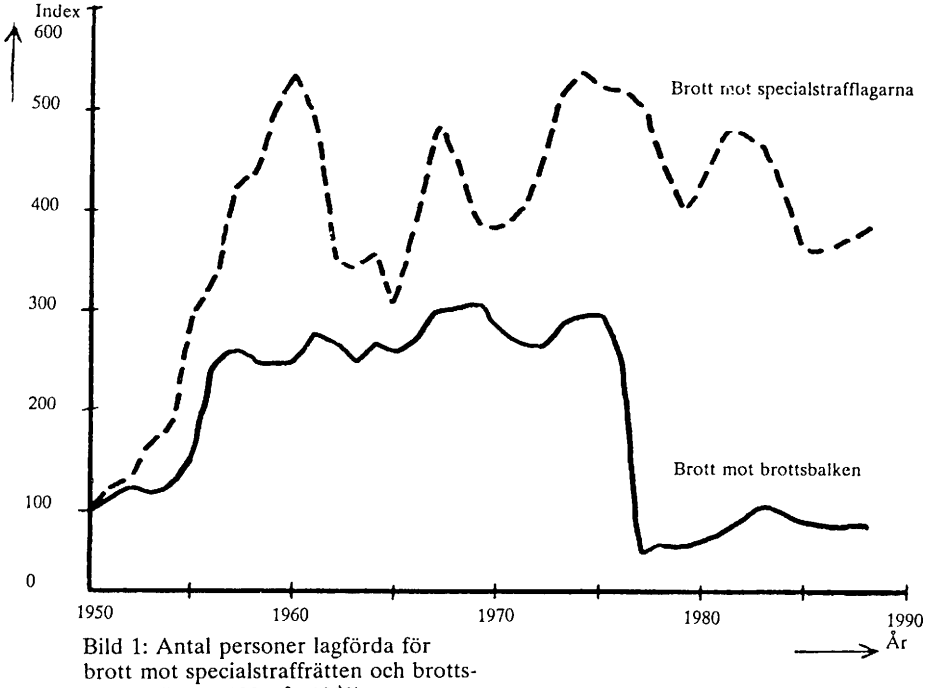


Bild 1: Antal personer lagförda för brott mot specialstraffrätten och brottsbalken (index 100 - år 1950)
Källa: RSÅ

Det framgår av diagrammet att antalet lagföringar för brott mot BrB sjunkit i jämförelse med början av 50-talet och att antalet lagföringar för brott mot de specialstraffrättsliga föreskrifterna mer än fyrdubblats. Den omfattande formella nykriminaliseringen kan alltså tyckas ha fått effekt även i brottsutvecklingen. Bilden förändras dock väsentligt om brottsstrukturen granskas. För ökningen på det specialstraffrättsliga området står uteslutande lagföringar för brott *i* eller *i samband med trafik* (brott mot TBL och andra vägtrafikföreskrifter), dvs. brott mot ett mycket begränsat antal föreskrifter som dessutom - frånsett vissa smärre förändringar - tillkom antingen före eller i början av den granskade

perioden. Den statistiska ökningen av antal lagföringar för brott mot specialstraffrätt kan således helt förklaras genom den utveckling som ägt rum på trafikområdet. Antal lagföringar för brott mot de övriga specialstrafflagarna totalt sett har i verkligheten nästan halverats under de fyra gångna decennierna.[11] Slutsatsen kan inte vara annan än att den ovan nämnda och ofta kritiserade tillväxten av specialstraffrätten inte kan betraktas som en av de faktorer som bidragit till brottslighetens statistiska ökning under efterkrigstiden.

Däremot finns det skäl till antagande att många av de nya specialstraffrättsliga bestämmelserna i stort sett aldrig tillämpats i praxis. Denna uppfattning finner stöd i de resultat som redovisas i en undersökning angående tillämpning av specialstraffrättsliga bestämmelser under 80-talet.[12] Enligt denna undersökning har hälften av de specialstraffbestämmelser som tillkom under 80-talet aldrig tillämpats. Dessutom har antalet lagföringar för brott mot specialstraffrätt minskat successivt på alla områden med undantag för trafikområdet.

2.3 Brottsutvecklingen och rättsväsendet

För att straffrätten skall vinna trovärdighet och därmed få den avsedda verkan, dvs. att avhålla människor från att företa de kriminaliserade handlingarna, måste straffbestämmelserna tillämpas när de i lagen fastställda rekvisiten uppfylls och brottet kommer till de behöriga myndigheternas kännedom. Skapandet av förutsättningar för straffhotets förverkligande är en viktig kriminalpolitisk fråga och gäller i huvudsak två spörsmål som i viss mån hänger samman: De processuella reglerna för straffhotets förverkligande

[11] Det genomsnittliga antalet lagföringar för brott mot TBL och andra vägtrafikförfattningar under perioden 1950-54 var 90004 årligen (64% av alla lagföringar för brott mot specialstraffrätten) och 275620 år 1989 (90%). Antalet lagföringar för brott mot de övriga specialstrafflagarna har minskat från 50404 (årsgenomsnittet 1950-54) till 29756 år 1989. (RSÅ 1990, tab. 3.4.3.)

[12] Hofer v.,H.: Modern brottslighet och specialstraffrätt i ljuset av kriminalstatistiken. Promemoria 1990:6. Statistiska centralbyrån. Stockholm 1990.

samt de materiella resurser som samhället måste tillhandahålla i detta syfte. Vissa processuella frågor kommer att beröras i nästa avsnitt (2.4). Här skall de problem som gäller materiella resurser kort behandlas.

Ett nära till hands liggande svar på frågan hur stora resurser som bör riktas till de rättsvårdande myndigheterna (polis, åklagare, domstolar och kriminalvård) är att resurserna måste räcka till att dessa myndigheter uppfyller sina funktioner i samhället, dvs. att de upprätthåller en viss ordning på offentliga platser, beivrar brott, avgör tvister, tar hand om de dömda, etc. I fråga om brottsbeivrandet innebär kravet att vederbörande myndigheter klarar upp åtminstone en del av de begångna brotten och att dess gärningsmän ställs till svars. Antagandet att ett ökat antal anmälda brott skall leda till ökat antal lagföringar torde inte anses orimligt.

Statistiska data visar emellertid en annan bild. Sammanställs uppgifter om antal anmälda brott och antal lagföringar i ett diagram (diag. 2) syns tydligt skillnaden i dynamik hos respektive kategorier. Andelen lagföringar i förhållande till antalet anmälda brott har successivt minskat. I absoluta tal har antalet lagföringar efter en kontinuerlig ökning i stort sett oscillerat kring nivån från slutet av 50-talet.

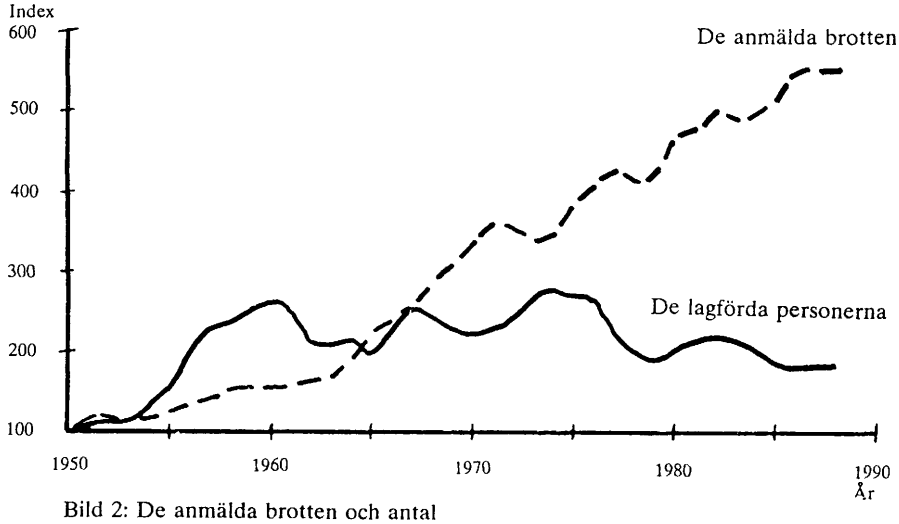


Bild 2: De anmälda brotten och antal lagförda personer (Index 100 - år 1950)
Källa: RSÅ

De redovisade statistiska data måste emellertid tolkas med försiktighet. Uppgifterna om antal anmälda brott är inte direkt jämförbara med uppgifterna om antal lagföringar. Bland anmälda brott ingår endast de brott mot specialstrafflagar som har fängelse i straffskalan, medan bland antal lagföringar redovisas alla brott.[13] Några långtgående slutsatser kan alltså inte dras av de statistiska uppgifterna, men trenden i utvecklingen är klar - allt fler brott förblir osanktionerade. Detta kan anses som ytterligare ett karakteristiskt drag hos efterkrigstidens kriminalpolitik.

Hur utvecklingen skall bedömas är en fråga som jag återkommer till senare. Här kan det konstateras att utvecklingen till stor del kan betraktas som en fråga om de materiella resurser som samhället lägger ut på rättsväsendets verksamhet i samband med handläggning av brott. Det skulle vara önskvärt att kunna komplettera den nyss presenterade bilden med en motsvarande bild beträffande de materiella resurserna. Detta är emellertid av flera skäl omöjligt. Visserligen finns det uppgifter om budgetanslag samt personalbesättning tillgängliga men det handlar om klumpsummor som inte ger ett tillräckligt underlag för slutsatser utifrån den frågeställning som här behandlas. Alla de berörda myndigheterna, kanske med undantag av åklagarväsendet, fyller även andra uppgifter än handläggning av ärenden om begångna brott, myndigheternas organisation har förändrats, arbetstiden förkortats osv. Inte desto mindre kan följande uppgifter ge åtminstone en fingervisning beträffande utvecklingen av denna sida av kriminalpolitiken.

En viss "nyckelposition" bland rättsvårdande organ när det rör sig om brottsbeivrandet intar polisen. Polisen tar emot flertalet brottsanmälningar och kan genom egen aktivitet uppklara eller upptäcka fler eller färre brott, beroende av denna verksamhets intensitet. I denna mening "styr" polisen åklagarnas och domstolarnas arbetsbörda. I jämförelse med slutet av 60-talet (1967) var antal polismän år 1989 ungefär 40 procent högre. Antalet anmälda brott under samma period fördubblades, men antalet lagföringar minskade med 18 procent.

[13] Därför är i början av 50-talet antal lagförda brott högre än antal anmälda brott. För det redovisade diagrammet skulle det förmodligen betyda att gapet mellan de båda kurvorna vore något mindre än det är.

När det gäller utvecklingen i åklagar- och domstolsväsendet kan det noteras att antalet åklagare och domare stigit med ungefär 20 procent under samma period.[14]

Dessa uppgifter kan, som sagt, i bästa fall tas som indikation på en viss trend. Ett faktum är emellertid obestridligt. Hade man bibehållit samma ambitionsnivå som t.ex. under 60-talet beträffande målsättningen om hur stor andel av de begångna (kända) brotten som skall beivras, skulle behovet av resursökningen för rättsväsendets del ha varit mycket större. Ambitionsnivån har alltså av allt att döma sänkts i detta hänseende. Kriminalpolitikens upphovsmän har uppenbarligen kommit till den uppfattningen att man kan avstå från ingripande med straffrättsliga medel mot dem som begått straffbelagda handlingar i större utsträckning än förut utan meniga konsekvenser vad tillfredsställande ordning, trygghet och laglydnad i samhället beträffar.[15]

2.4 Kriminalpolitikens reaktion på utvecklingen

Parallellt med den tilltagande formella kriminaliseringen, den ökande brottsligheten och den minskande andelen lagförda brott har ytterligare en process av kriminalpolitisk betydelse pågått under efterkrigstiden. Den skall åskådliggöras genom följande diagram.

[14] Uppgifterna om antal anställda i de nämnda myndigheterna har hämtats i budgetpropositionerna för de respektiva åren. År 1967 togs som utgångspunkt därför att det var första gången som dessa uppgifter redovisades i budgetpropositionen. Året lämpade sig emellertid av flera skäl väl som grund för jämförelsen: Det var kort efter genomgripande reorganisering av polisväsendet 1965, brottsbalkens ikraftträdande och omläggning av rättsstatistiken.

[15] Detta synsätt har kommit till uttryck i flera sammanhang, med särskild tydlighet t.ex.i 1968 års brottmålsutrednings betänkande *Snatteri* (SOU 1971:10) s.10, och i direktiven till åtalsrättskommittén (SOU 1976:47, ss.61 ff.) Närmare om detta se under 2.6.3 i denna framställning. I betänkandet Snatteri lanseras en nästan kuriös åsikt om att *"[v]id många mindre brott innebär själva upptäckten av brottet en tillräckligt allvarlig reaktion för att den avslöjade personen inte skall återfalla i brott."*

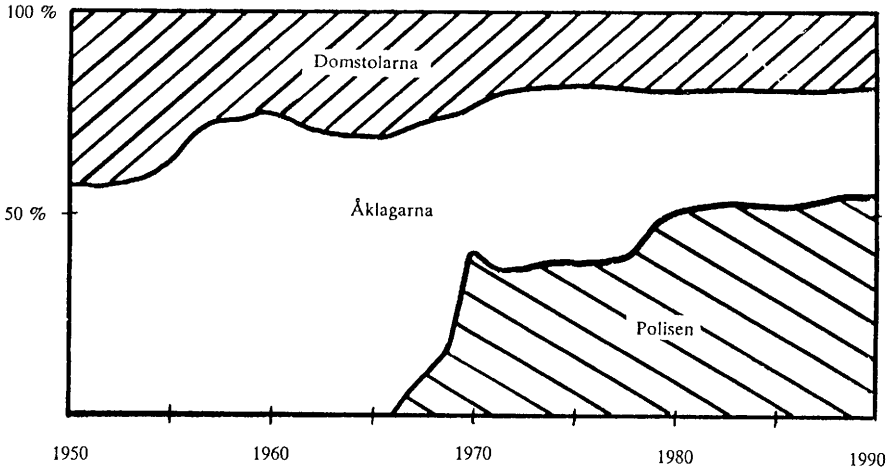


Bild 3: Domstolarnas, åklagarnas och polisens andel i den totala lagföringen för brott
Källa: RSÅ

Diagrammet visar domstolarnas, åklagarnas och polisens andel i slutbehandlingen av brottmål. Det mest slående i denna utveckling är i vilken utsträckning polisen tagit över brottsbeivrande på bekostnad av både domstolarna och åklagarna. Uttryckt i siffror avslutades 1950 drygt 43 procent av alla brottmål genom dom, år 1988 var det 19 procent. Samma år slutbehandlades 55 procent av alla lagföringar hos polisen. Åklagarnas andel krympte från 57 procent 1950 till 26 procent 1988.

Meningen är inte att här resonera om huruvida utvecklingen kan värderas positivt eller negativt (härom närmare i 2.6). Däremot skall det undersökas hur dagens läge uppstått och vilka motiv som låg bakom de relevanta åtgärderna.

De rättsinstitut som möjliggjort slutbehandlingen av brottmål utanför domstolarna är strafföreläggande, åtalsunderlåtelse, föreläggande av ordningsbot, rapporteftergift samt vissa andra. Dessa institut skall nu behandlas i nämnd ordning.

2.4.1 Strafföreläggande

Tanken att inom svenskt rättssystem skapa ett institut lämpligt för lagföring av bagatellbrott väcktes i processkommissionens betänkande (SOU 1926:32). Förslaget övertogs i något modifierad form av processlagberedningen (SOU 1938:44). Institutet *strafföreläggande* (i det följande kallat SF) introducerades i svenskt rättssystem i och med rättegångsbalkens ikraftträdande 1948.

Enligt institutets ursprungliga utformning kunde SF utfärdas beträffande brott som hörde under allmänt åtal och för vilka inte stadgades svårare straff än böter (ej normerade böter). Ytterligare förutsättningar för SF:s utförande var att brottet inte förtjänat svårare straff än 20 dagsböter, den misstänkte var över 18 år gammal och anledning inte förekom att målsägande fanns. Ett SF måste omfatta den misstänktes alla brott som vid tidpunkten för SF:s utfärdande var kända för vederbörande åklagare.

Redan 1951, med hänvisning till statsrevisorernas uttalande med anledning av de ekonomiska verkningarna av 1948 års processreform, tillsattes den s. k. rättegångskommittén med uppgift att utreda bl.a. frågor rörande SF. Det visade sig nämligen att rättsväsendets kostnader stigit i följd av processreformen mer än vad som förutsattes, och en utvidgning av SF:s tillämpningsområde ansågs som en tänkbar väg att nedbringa kostnaderna.

1951 års rättegångskommitté föreslog en försiktig modifiering av SF genom att avskaffa den 18 års åldersgräns som begränsade SF:s tillämpningsområde. Däremot avvisades tanken att åklagarna genom SF skulle kunna ålägga strängare straff än 20 dagsböter (SOU 1953:26).

Propositionsförslaget till ändringar i RB gick emellertid vidare än kommitténs förslag och en höjning till högst 40 dagsböter föreslogs. Genom lag (1954:432) utvidgades alltså SF:s tillämpningsområde på det sättet att straffgränsen höjdes och åldersgränsen avskaffades.

Detta var början på en fortsatt utveckling mot allt bredare tillämpningsområde för SF.

Nästa ändring kom i lag (1966:249), då regeln beträffande målsägande modifierades så att en målsägandes existens i sig inte längre uteslöt SF. Därtill krävdes i fortsättningen att målsäganden förklarat att han ämnat föra talan eller begärt att åtal skulle

väckas.

Redan processkommissionen (SOU 1926:32) var inne på tanken att strafföreläggande borde tillämpas även beträffande brott för vilka fängelsestraff stadgades. Processlagberedningen avvisade förslaget men frågan återupptogs i rättegångskommitténs betänkande SOU 1953:26. Även då ställde sig utredarna avvisande. Genombrottet kom 1968 (lag 1968:193). I samband med införlivandet av föreläggande av ordningsbot i RB:s 48 kap. ändrades även bestämmelserna om SF. Enligt ett nytt stycke i RB 48:4 kunde regeringen förordna att SF kunde utfärdas även beträffande brott för vilka stadgades dagsböter eller fängelse högst sex månader[16]. Det straff som åklagare kunde ålägga genom SF höjdes från 40 till 50 dagsböter, i fall av brottskonkurrens till 60 dagsböter. Helt utan betydelse var inte heller den bestämmelse som möjliggjorde att SF inte längre behövde godkännas av den misstänkte personligen, utan det räckte med att det godkändes av ombud för honom (RB 48:10).

Nästa utvidgning av förutsättningarna för SF:s utfärdande skedde genom lag (1976:1137). Utvidgningen bestod i att straffet 60 dagsböter kunde åläggas generellt, inte endast i fall av brottskonkurrens. Mest betydelsefull var dock den ändring som innebar att det i fortsättningen var möjligt att tillämpa SF beträffande alla brott för vilka fängelse högst sex månader ingick i straffskalan.

År 1982 (SFS 1982:1123) höjdes de högsta straff som åklagare kunde ålägga från 60 till 100 dagsböter.

Det senaste steget mot allt bredare möjlighet att tillämpa SF togs genom lag (1988:820). I fråga om SF beträffande misstänkta under 18 år hänvisar RB numera till särskilda föreskrifter, dvs. till lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Enligt lagens 6a § får åklagaren utfärda SF om den misstänkte är under 18 år, utan någon som helst begränsning när det gäller straffskalorna om det kan antas att den underårige, om åtal väckts, skulle ha dömts endast till böter.

Bakom institutet SF har det från början funnits processekonomiska skäl, fastän de presenterats i olika tidsperioder på olika sätt. I förarbetena till RB 48 kap. betonade processlagberedningen de fördelar som SF skulle innebära för den misstänkte. Besparingar

[16] Förordnandet skedde genom strafföreläggandekungörelse (1968:198) 1§.

för det allmänna nämndes visserligen också, men av särskilt vikt ansågs att den misstänkte slapp besvär och kostnader för inställelsen.[17] Under institutets fortsatta utveckling har detta argument tonats ned, och som en röd tråd igenom alla de följande SF:s ändringar går hänvisningar till behovet att minska antalet mål hos domstolarna och förenkla förfarandet i bagatellmål, det vill säga processekonomiska skäl med betoning på kostnadsläget för det allmänna. (Ett undantag utgjorde lagändringen (1988:820), då utvidgningen av SF:s tillämpningsområde föranleddes av en översyn av regler rörande unga lagöverträdare.)

Således fanns det ett direkt samband mellan ökade kostnader för rättsväsendet i följd av processreformen 1948 och tillsättningen av 1951 rättegångskommitté med uppgift att söka vägar hur kostnaderna kunde nedbringas, bl.a. genom utvidgning av SF:s räckvidd. Besparings- eller rationaliseringsskäl och/eller behovet att minska domstolarnas arbetsbörda lyftes fram i proposition till lag (1968:193) som innebar ytterligare steg i denna riktning. Detsamma gällde lagändringarna genomförda genom SFS 1976:1137 och SFS 1982:1123.[18]

2.4.2 Åtalsunderlåtelse

Processkommissionen var i sitt betänkande inne även på frågan om den absoluta åtalsplikten skulle behållas med oförändrad innebörd eller om en uppmjukning kunde ske. Trots att ett visst behov av diskretionsrätt för åklagare ansågs föreligga, avstod kommissionen från att föreslå undantag från den allmänna principen om absolut åtalsplikt med motivering bl.a. att det var osäkert om åklagarna var vuxna uppgiften, dvs. att utöva den tänkta diskretionsrätten.[19]

Den motsatta ståndpunkten antog processlagberedningen. Dess betänkande innehöll förslag till införandet av institutet *eftergift av åtal* (nedan benämnd ÅU).[20] Enligt den utformning

[17] SOU 1938:44, s. 497

[18] Propositioner 1968:82, ss. 53 ff; 1975/76:148, ss. 166 ff; 1982/83:41, s. 18

[19] SOU 1926:32, ss. 35-38

[20] SOU 1938:44; ss.257 ff. Institutets beteckning ändrades senare till *åtalsunderlåtelse.* I detta arbete, för enkelhetens skull, kommer att användas beteckningen "åtalsunderlåtelse" (event. "underlåtelse av åtal") oavsett den period som åsyftas.

som institutet fick i rättegångsbalken (RB 1948 20:7) kunde allmänt åtal underlåtas i två situationer, nämligen om brottet kunde anses bagatellartat och i vissa speciella åter- och konkurrensfall. Därutöver fanns det redan vid RB:s ikraftträdande 1948 vissa möjligheter att underlåta åtal enligt andra föreskrifter.[21]

För den linje i kriminalpolitiken som fokuseras i denna avhandling är av störst intresse den förstnämnda situationen, dvs. åtalsunderlåtelse i fall av bagatellbrottslighet. De övriga ÅU-fallen uppmärksammas i fortsättningen endast om det erfordras av kontexten.[22]

Enligt stadgandets ursprungliga lydelse kunde åklagare underlåta åtal om den misstänkte begått ett brott för vilket inte kunde följa svårare straff än böter, detta under förutsättning att det var uppenbart att lagföring inte var påkallad ur allmän synpunkt.

Samma år som RB trädde i kraft publicerades strafflagberedningens PM med förslag till bl.a. att bestämmelserna om åtalsunderlåtelse skulle överföras till strafflagen och deras räckvidd väsentligt utvidgas så att den relativa åtalsplikten i praktiken skulle införas.[23]

Det som i ljuset av den senare utvecklingen här bör noteras är det faktum att varken process- eller strafflagberedningen motiverade sina förslag beträffande ÅU med processekonomiska skäl. I båda fallen var huvudtanken den att - kort uttryckt - beivrande av brott i vissa fall, med hänsyn till de konkreta omständigheterna i målet, kunde kollidera med straffrättskipningens ändamål. Skillnaden mellan de båda förslagen låg i att strafflagberedningens förslag var mycket mer radikalt, framför allt i det hänseende att möjligheten att tillämpa ÅU förespråkades beträffande alla brott, oavsett deras straffskalor.[24]

Strafflagberedningens betänkande SOU 1948:40 ledde aldrig till någon åtgärd från lagstiftarens sida. Däremot framkallade förslaget en livlig debatt under förarbetena till brottsbalken.

[21] Lag (1944:215) om eftergift av åtal mot vissa underåriga.
[22] Närmare om ÅU:s utveckling jfr Löfmarck,M.m.fl.: Åtalsunderlåtelse - processekonomi och absolut åtalsplikt. Juridiska fakulteten i Stockholm. Skriftserie nr.11. Stockholm 1986.
[23] SOU 1948:40, ss.7-8, 25 ff.
[24] SOU 1938:44, s.257; SOU 1948:40, s. 35 o.a.

Debatten gick i stort sett ut på argumentering *för* och *mot* den absoluta åtalsplikten.[25]

RB:s regler om underlåtelse av åtal ändrades väsentligt först kort före brottsbalkens ikraftträdande (SFS 1964:166). I samband med att tillräknelighet avskaffades som ett straffansvarsvillkor i BrB utvidgades ÅU:s tillämpningsområde så att den skulle omfatta de fall som tidigare löstes inom ramen för tillräknelighetsläran (RB 20:7 p 4 om underlåtelse av åtal i fall att brottet begåtts under inflytande av själslig abnormitet.)

Av större intresse här är att förutsättningarna för ÅU i fall av bagatellbrott ändrades väsentligt. I fortsättningen skulle det vara möjligt att tillämpa ÅU beträffande alla brott som hade böter och fängelse i straffskalan om det var uppenbart att böter skulle ådömts och lagföring inte ansågs påkallad ur allmän synpunkt (RB 20:7 p 1). Ännu större möjlighet till ÅU öppnades genom den nystiftade regel som möjliggjorde att fatta beslut om ÅU "*om det i annat fall av särskilda skäl var uppenbart att påföljd ej erfordrades för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet eller att det med hänsyn till omständigheterna ej heller eljest var påkallat att åtal väcktes.*" (RB 20:7 p 3). Befogenheten att besluta om ÅU enligt denna regel hade RÅ (det s.k. RÅ-fallet).

Impuls till nästa ändring av ÅU-bestämmelsen kom i form av RÅ:s samt Kommunförbundets skrivelser som krävde utvidgning av ÅU:s tillämpningsområde. Det intressanta med RÅ:s framställning var att för första gången processekonomiska skäl lyftes fram som argument till utvidgning av ÅU.[26] Den lagändring som antogs tillgodosåg RÅ:s krav genom mildring av förutsättningar för ÅU:s tillämpning (SFS 1971:240).[27]

I regeringens proposition till den nyss nämnda lagändringen anförde departementschefen att utökade möjligheter till ÅU i fråga om mindre allvarliga brott medförde sådana processekonomiska fördelar att det fanns starka skäl att överväga en ordning som skulle innebära en betydlig friare åtalsprövning än för närvaran-

[25] SOU 1953:17, ss.112-120; Prop.1962:10, del C, ss.132-153.

[26] Prop. 1971:100, ss. 12-13

[27] Formuleringen "*om det är uppenbart, att i händelse av lagföring annan påföljd än böter skulle komma att ådömas*" byttes ut för "*om det kan antagas, att i händelse...*"

de.[28] De processekonomiska aspekterna kom i fortsättningen att framföras som huvudargument för ytterligare utvidgning av ÅU.

Redan före behandlingen av prop. 1971:100 tillsattes den s.k. åtalsrättskommittén med uppgift att bl.a. överväga om åtal skulle kunna underlåtas i större utsträckning vid mindre allvarlig brottslighet än som det då var möjligt.

Åtalsrättskommitténs betänkande (SOU 1976:47) innehöll långtgående förslag till utvidgad tillämpning av ÅU. Förslaget fick emellertid ett mycket negativt mottagande hos remissinstanserna. I den på betänkandet grundade propositionen 1981/82:41 anförde departementschefen att han "*i likhet med de flesta remissinstanserna anser ... att vidgående möjligheter till åtalsunderlåtelse innebär klara risker från allmänpreventiv synpunkt. Vidare medför kommitténs förslag att man i stor utsträckning går miste om de positiva verkningar från individuell preventiv synpunkt som en lagföring inför domstol kan ha.*"[29]

Kommitténs förslag i denna del avvisades, och utom vissa redaktionella justeringar i lagtexten samt införandet av RB 20:7a (som gav möjlighet att underlåta åtal även sedan åtal väckts) föranledde betänkandet inga större förändringar (SFS 1981:1285).

Det tog emellertid endast fyra år innan kommitténs förslag gick igenom med i stort sett samma innehåll som det fick i betänkandet och trots samma negativa mottagande hos remissinstanserna (SFS 1985:13). Regeringens proposition motiverades huvudsakligen med behovet att spara resurser för bekämpandet av allvarligare brottslighet.[30]

Enligt den nya och fortfarande gällande lydelsen av RB 20:7 får åklagare underlåta åtal - beträffande bagatellbrottslighet - om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (p 1) eller om påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för ÅU (p 2), i båda fall under förutsättning att inte något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosättas.

I RB 20:7 2 st återfinns det tidigare RÅ-fallet, dock utan villkor att endast RÅ kan underlåta åtal i en sådan situation. (Åtal kan underlåtas om det är uppenbart att påföljd inte krävs för att

[28] Prop. 1971:100, ss. 33-34
[29] Prop. 1981/82:41, s.12
[30] Prop. 1984/85:3, s.13

avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.)

2.4.3 Föreläggande av ordningsbot och parkeringsbot

Vid slutet av femtiotalet visade det sig att de två ovan behandlade formerna för handläggning av bagatellbrott, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse, i sin dåvarande utformning inte gav tillräckliga möjligheter att förhindra en översvämning i domstolsväsendet av brottmål, framför allt på trafikområdet.

Det första steg som togs för att förbättra situationen var antagandet av lag (1960:683) om parkeringsbot. Enligt denna lag kunde polismän (senare även kommunala trafikövervakare) överlämna till fordonets förare eller fästa på fordonet en skriftlig anmaning att med anledning av förseelsen betala den fastställda boten (3§).

Med hänvisning till det ansträngda läget i domstolsväsendet tillsattes vidare en utredning (1961 trafikmålskommittén) med uppgift att undersöka möjligheter av ytterligare reformer av handläggningen av bagatellbrottslighet i förenklande riktning.

I trafikmålskommitténs betänkande (SOU 1963:27) föreslogs införande i svensk rätt av föreläggande av ordningsbot (nedan benämnd FOB), vilket genomfördes genom lag (1966:266).

Enligt denna lag kunde polisman i fråga om brott, för vilka inte stadgades svårare straff än böter omedelbart i penningar eller normerade böter, förelägga den misstänkte till godkännande ett bötesstraff som bestämts i RÅ:s förordnande (SFS 1966:266, 1,2,4 §§). Föreläggandet kunde inte utföras om den misstänkte inte erkände brottet, om anledning förelåg till antagande att talan om enskilt anspråk skulle föras samt i vissa andra fall (3§).

Genom lag (1968:193) inkorporerades rättsinstitutet FOB praktiskt taget utan sakförändringar i RB 48 kap.

Trafikmålskommittén formulerade sina förslag huvudsakligen med sikte på brott begångna i eller i samband med trafik, men tanken var att FOB:s tillämpningsområde skulle vara vidare och innefatta även andra förseelser.[31] Delvis har denna avsikt för-

[31] jfr SOU 1963:27, ss.57,60 o.a..

verkligats. För närvarande tillämpas FOB beträffande förseelser som faller under sammanlagt 10 föreskrifter. Huvudparten gäller emellertid förseelser i samband med biltrafik.[32]

2.4.4 Rapporteftergift

En annan möjlighet till att förhindra att de bagatellartade lagöverträdelserna belastar rättsväsendet utgör institutet *rapporteftergift.*

Från polismäns principiella skyldighet att rapportera eller vidarebefordra till åklagare alla brott som kommit till polisens kännedom och som hörde under allmänt åtal fanns redan enligt 1948 års polisinstruktion (SFS 1948:331) vissa undantag. Polismän kunde underlåta rapport om brottet var obetydligt och klart ursäktligt (SFS 1948:331, 8 § 2 st). I stor sett samma innehåll fick motsvarande bestämmelse i polisförordningen (1965:686) (14 § 2 st). Rapporteftergift var möjlig oavsett straffskalan för brottet.

Trafikmålskommittén föreslog i sitt betänkande angående förundersökningen i brottmål (SOU 1967:59) att möjligheterna till rapporteftergift skulle utvidgas. De argument som anfördes till stöd för detta förslag gick i första hand inte ut på de processekonomiska aspekterna, utan frågan sattes i samband med den absoluta åtalsplikten. Kommittén påpekade att lagstiftaren med straffbud förbjöd många handlingar som i och för sig kanske inte var värda straff och därför var det nödvändigt att mjuka upp den absoluta åtalspliktens konsekvenser.[33]

Bestämmelsen om rapporteftergift ändrades genom kungörelse 1969:7. Enligt den nya lydelsen av 14 § 2 st polisinstruktionen (SFS 1965:686) avskaffades, å ena sidan, villkoret att det aktuella brottet var klart ursäktligt. Å andra sidan infördes den begränsningen att rapporteftergift var möjlig beträffande brott för vilka inte var

[32] Det gäller följande föreskrifter: fordonskungörelse (1972:595), bilregisterkung. (1972:599), vägtrafikkung. (1972:603), kung. om interimslicens för fordon (1973:766), trafikskadelagen (1975:1410), körkortsförordningen (1977:722); föreskrifter utan samband med biltrafiken är följande: värnpliktslagen (1941:967), varusmugglingslagen (1960:418), järnvägstrafiklagen (1966:202), lag (1966:413) om vapenfritjänst.

[33] SOU 1967:59, s.214

stadgat svårare straff än böter (ej heller normerade böter). Ett undantag från det sistnämnda villkoret gjordes genom KM:s cirkulär till polismyndigheterna om rapporteftergift för vissa snatteribrott (SFS 1972:25).

I samband med antagandet av polislagen (1984:387) upptogs även frågan om en utvidgning av rapporteftergiftens tillämpningsområde. Med hänvisning till behovet att koncentrera rättsväsendets resurser till bekämpning av allvarligare brottslighet anförde departementschefen att åtgärder i den nämnda riktningen var önskvärda.[34] I polislagen (9 §) bemyndigades regeringen att meddela närmare föreskrifter. Dessa föreskrifter finns i polisförordningen (SFS 1984:730). Enligt 5 kap. 5 § kan en polisman lämna rapporteftergift eller låta bli att vidarebefordra rapport till åklagare om det är uppenbart att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt.

2.4.5 Övriga former för handläggning av bagatellbrott

Redogörelsen för de förenklade formerna för handläggning av bagatellartade brott som tillkommit eller utvecklats under efterkrigstiden och som helt eller delvis föranletts av processekonomiska skäl kan kort kompletteras med ytterligare några rättsregler.

Genom lag (1982:184) har in i rättegångsbalkens 23 kap. införts bestämmelsen (4a §) som möjliggör nedläggning av förundersökning om kostnader för denna inte står i rimlig proportion till sakens betydelse och om det kan antas att brottet inte skulle föranleda svårare straff än böter, eller - under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts - om det kan antas att åtalsunderlåtelse enligt RB 20 kap. eller p.g.a. särskild åtalsprövning kommer att meddelas.

Förutom de allmänna reglerna om ÅU finns det i BrB och några specialstrafflagar särskilda åtalsregler beträffande vissa

[34] Prop.1983/84:111, s.42

brott.[35] Berörda brott får åtalas endast om det är påkallat ur allmän synpunkt. Sedan BrB:s ikraftträdande har antal sådana regler ökat. Det skall nämnas att även regler om angivelse som ett villkor för åtals väckande kan spela viktig roll från processekonomisk synpunkt.[36]

Processekonomiska synpunkter låg vidare bakom ändringen i RB 46:15 år 1982 (SFS 1982:283). Enligt den ändrade bestämmelsen har domstolen fått möjlighet att döma till påföljd i den tilltalades frånvaro om saken kan utredas tillfredsställande och, bland annat, det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn (eller sådana påföljder i förening). (RB 46:15 2 st p 1).[37]

Till slut skall nämnas att särskilda regler gäller om handläggning av brott begångna av vissa speciella kategorier av gärningsmän.[38]

2.4.6 Sanktionsavgifterna

En från kriminalpolitisk synpunkt mycket betydelsefull utveckling som påbörjade under 70-talet var den allt bredare satsningen på sanktionsavgifterna i stället för den traditionella kriminaliseringen. Som Warnling-Nerep påpekar[39] var sanktionsavgifterna egentligen ingen nyhet i svenskt rättssystem som det ibland gjordes gällande. Warnling-Nerep nämner ett fåtal föreskrifter som redan under 60-talet innehöll det som idag kallas för sanktionsavgifter. I själva

[35] Det rör sig om följande BrB:s bestämmelse: bedrägligt beteende (9:2 2 st); vissa fall av olovligt förfogande (10:4); vårdslöshet mot borgenären (11:8); åverkan och tagande av olovlig väg (12:2,4); vissa fall av bestickning (17:7). Bland specialstraffbestämmelserna kan nämnas SBL 3 och 4 §§.

[36] Närmare härom se under 4.4.1.2.

[37] Det skall i detta sammanhang påminnas om att processlagberedningen motiverade sitt förslag till införandet av SF genom bl.a. hänvisning till att det i den dåvarande praxis utvecklades som regel att straff för mindre förseelser ådömdes ofta i den tilltalades frånvaro, vilket ansågs förenat med vissa olägenheter från rättssäkerhets synpunkt. SF betraktades då som medel till hur olägenheterna kunde avhjälpas. (SOU 1938:44, ss. 493-494)

[38] Lag (1964:167) om särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och lag (1980:620) om vård av missbrukare i vissa fall, 46 §.

[39] Warnling-Nerep, s.35

verket fanns det så tidigt som 1913 samma typ av sanktioner i svensk rätt.[40]

Det som under 70-talet var nytt med sanktionsavgifterna var den betydelse de fick såsom alternativ till kriminalisering. Vilka motiv som låg bakom de enstaka äldre lagar som stadgade sanktionsavgifter i stället för det annars vanliga straffet är svårt att bedöma. Från och med 70-talets början kan emellertid noteras att sanktionsavgifterna medvetet utnyttjats i framför allt effektiviseringssyfte och samtidigt som ett medel att föra vissa hittills straffbelagda handlingar ut ur det kriminaliserade området.

När det rör sig om den fortsatta utvecklingen på lagstiftningsområde beträffande sanktionsavgifter i svensk rätt kan här hänvisas till de redan nämnda framställningarna i svensk litteratur, i första hand Warnling-Nereps arbete samt Erikssons uppsats i tillämpade studier. En kort översikt över gällande bestämmelser som innehåller denna sanktionstyp ges i denna framställnings 3 kapitel, som ägnas den teoretiska analysen av fenomenet *sanktionsavgifter* utifrån rättsteoretiska och kriminalpolitiska frågeställningar.

2.4.7 Kriminalpolitikens huvuddrag sedan 1950-talet - en sammanfattning

Den kriminalpolitiska utvecklingen sedan 50-talet, i den del som fokuseras i denna framställning, kan sammanfattas enligt följande.

- Från och med 50-talets början har kretsen av de straffbelagda handlingarna i samhället utökat avsevärt. Detta har skett genom tillkomsten av en mängd nya straffbestämmelser i framför allt specialstraffrätten.
- Parallellt med denna utveckling har enligt statistiska uppgifter antalet anmälda brott ökat fem gånger, antalet personer lagförda för brott mot specialstrafflagarna två gånger och antalet personer lagförda för brottsbalksbrott sjunkit.
- Det tycks inte finnas ett samband mellan den statistiskt

[40] Till exempel, enligt lag ang. förbud mot införseln till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning av den 4 juni 1913 stadgades *straffavgift* motsvarande 10% av varans värde i fall att förbudet överskridits (§ 8). Behörig till beslut var Generaltullsstyrelsen, i andra instans Konungen. Domstolen agerade endast om vittnesförhör krävdes.

redovisade brottslighetsökningen och den ökade kriminaliseringen. På det specialstraffrättsliga området där nykriminaliseringen varit mest omfattande har den statistiskt registrerade brottsligheten ökat kraftigt men ökningen kan helt förklaras genom brottslighetsökningen på trafikområdet. Delvis har även ökningen på trafikområdet föranletts av ett ökat antal föreskrifter, men huvudsakligen tycks utvecklingen vara en följd av den under denna tidsperiod ökade motoriseringen. Antal lagförda brott mot de övriga specialstraffbestämmelserna har i själva verket sjunkit fastän antal straffbestämmelser ökat. Det finns skäl till påståendet att ett stort antal av både de äldre och nya specialstraffbestämmelserna aldrig tillämpats.

• Den ökande brottsligheten har inneburit att rättsväsendets resursbehov blivit allt större. Utvecklingen har bemötts på flera sätt.

Budgetanslagen till rättsväsendet har ökat. Det är emellertid omöjligt att fastställa i vilken utsträckning de nytillskjutna resurserna använts till brottsbekämpningen eller till andra uppgifter som myndigheterna i fråga uppfyller. Att brottsbekämpningen direkt eller indirekt förstärkts borde dock vara uppenbart.

Ett antal legislativa åtgärder har antagits inom processrätten med syfte att rationalisera resp. effektivisera handläggning av brottmål. Möjligheterna att slutbehandla de uppklarade brotten utanför domstolarna har ökat avsevärt genom utvidgning av processinstituten strafföreläggande, åtalsunderlåtelse och rapporteftergift samt genom införandet av de nya instituten föreläggande av ordningsbot och nedläggning av förundersökning.

En del straffbelagda handlingar har avkriminaliserats genom överföring till kretsen "administrativa lagöverträdelser" med sanktionsavgift som påföljd.

• I följd av de nämnda processrättsliga ändringarna har andelen lagföringar i domstolarna krympt från drygt 43 procent år 1950 till ca 20 procent år 1990, medan polisen står för drygt 50 procent. Resten behandlas av åklagare.

• Alla dessa åtgärder har emellertid inte förhindrat en annan karakteristisk process under efterkrigstiden, nämligen det successivt ökade gapet mellan antal begångna brott å ena sidan och antal beivrade brott (lagföringar) å andra sidan. Om de statitistiska uppgifterna någorlunda korrekt återspeglar verkligheten innebär

det att allt flera brott förblivit ouppklarade och obeivrade.

2.5 Utgångspunkter för en bedömning av kriminalpolitiken

2.5.1 Kriterier för bedömning av den kriminalpolitiska utvecklingen

Vill man ta ställning till den kriminalpolitik som förts sedan 50-talet består det första viktiga steget i att fastställa kriterier för bedömningen.

Generellt sett kan varje målinriktad verksamhet bedömas utifrån kriteriet huruvida de mål som verksamheten eftersträvar uppfylls eller inte. Frågan vilka de kriminalpolitiska målen är kan emellertid besvaras på olika nivåer. Det har nämnts ovan att kriminalpolitik är en del av den allmänna politiken. Följaktligen kan de allmänpolitiska målen anses utgöra även kriminalpolitikens mål. Detta är onekligen sant, men som kriterium för bedömning av kriminalpolitiken vore detta synsätt av flera skäl uppenbarligen improduktivt. Ett av skälen är omöjligheten att fastställa kriminalpolitikens konkreta bidrag vare sig till uppfyllelse eller icke-uppfyllelse av de allmänpolitiska målen. Som ett annat skäl kan nämnas att de allmänpolitiska målen uppfattas olika i olika samhällsgrupper, beroende på gruppernas intressen och värderingar. Om den på intressen och värderingar grundade attityden till de allmänpolitiska målen skulle ingå bland utgångspunkterna för kriminalpolitikens bedömning - vilket vid detta synsätt vore oundvikligt - skulle det innebära att bedömningen måste ske parallellt från flera utgångspunkter.

Utgångspunkten för utvärdering av en viss kriminalpolitik måste i stället vara kriminalpolitikens specifika roll i samhället.

Kriminalpolitikens specifika uppgift anses ofta bestå i att förhindra eller begränsa handlingar som i samhället uppfattas som icke önskvärda resp. skadliga (och därför kriminaliseras). Detta är otvivelaktigt riktigt, men strävan efter begränsning av de icke önskvärda handlingarna är inte kriminalpolitikens specifikum.

Uppgiften kan anses "specifik" för kriminalpolitiken endast i den bemärkelsen att det är på detta och inte annat sätt som kriminalpolitiken kan sägas bidra till förverkligande av de allmänpolitiska målen. I övrigt gäller att förekomsten av skadliga eller icke önskvärda beteenden begränsas även genom en rad andra åtgärder som inte kan räknas till de kriminalpolitiska. Så till exempel kan alkoholpolitiken, de trafikpolitiska åtgärderna osv. avsevärt påverka förekomsten av skadliga beteenden, men framför allt måste den breda skalan av rättsordningens icke repressiva sanktioner nämnas i detta sammanhang.[41]

Skulle en konkret kriminalpolitik böra bedömas med utgångspunkt från den omständigheten huruvida kriminalpolitiken uppfyller den nyss nämnda uppgiften, dvs. skulle man vilja "mäta" hur kriminaliseringen påverkar förekomsten av vissa beteenden, uppstår liknande problem som om bedömningen skulle ha skett utifrån de övergripande politiska målen. Det är i stort sett omöjligt att fastställa huruvida förändringarna i förekomsten av ett visst beteende beror på kriminalisering eller andra faktorer.

Det verkligt specifika för kriminalpolitiken är alltså inte det omedelbara mål som kriminalpolitiken åsyftar (dvs. att begränsa förekomsten av vissa beteenden i samhället) utan de medel som används för ändamålet. Kriminalpolitikens specifikum är, som fastställs ovan, användning av repressiva rättsliga medel.

Denna förflyttning i synsättet gör att bedömningen av en konkret kriminalpolitik delvis objektiviseras. Oavsett vad man tycker om de mål som kriminalpolitiken direkt eller indirekt (som en del av den allmänna politiken) åsyftar är det möjligt att ha åsikter i fråga om huruvida det valda medlet (hot om repression) kan betraktas som *rationellt* i sammanhanget (vad härmed avses se nästa avsnitt). Rationaliteten hos de kriminalpolitiska åtgärderna är enligt min mening ett kriterium som det är meningsfullt att tillämpa vid bedömningen av den förda kriminalpolitiken.

Kriminalpolitiken handlar som sagt om användning av repression, dvs. om hot om att under vissa förutsättningar tillfoga människor lidande. Det finns i varje samhälle en gräns för vilket slags lidande som kan tillfogas i detta sammanhang och hur

[41] Termen "sanktioner" används här i rättsteknisk mening, närmast som ekvivalent till den tyska termen "Unrechtsfolge". Närmare därom i det 3 kap.

intensivt lidandet kan vara för att accepteras. Gränserna är olika i olika samhällen, beroende av samhällets kulturella bakgrund, rådande etiska värderingar, osv. För att en viss kriminalpolitik skall accepteras räcker det alltså inte med att de medel som kriminalpolitiken använder sig av kan föranleda den åsyftade effekten, dvs. minska förekomsten av vissa beteenden, utan medlen måste även vara *etiskt godtagbara*. Godtagbarheten är det andra kriteriet som bör tillämpas vid bedömning av kriminalpolitiken.

Kravet på etisk godtagbarhet hos de kriminalpolitiska medlen innebär att ställningstagande med utgångspunkt i vissa värderingar inte heller vid det presenterade synsättet kan undvikas. Till skillnad från de intressen och värderingar som är relaterade till politiska mål, borde det dock vara möjligt att konstatera, åtminstone i det svenska samhället, en viss samstämmighet beträffande de grundläggande etiska värderingar som är relevanta vid bedömning av de repressiva medlens godtagbarhet.

2.5.2 Konkretisering av de valda kriterierna

De valda kriterierna för bedömning av kriminalpolitiken - rationalitet och godtagbarhet - kräver närmare förklaring och precisering.

Rationalitet. Frågan vilken kriminalpolitik som kan sägas vara rationell kan uppfattas på olika sätt.

Kriminalpolitiken är, som redan nämnts flera gånger, en gren av politiken, och en tänkbar syn på kriminalpolitikens rationalitet som därför inte bör glömmas bort är den som kan betecknas som *pragmatiskt politisk*. I en stat med demokratisk politisk regim är den yttersta sanktionen för varje slags politik, dvs. även för kriminalpolitik, att politiken mister sitt stöd i samhället. Så länge som en viss politik inte möter ett sådant motstånd att politikens företrädare förlorar den politiska makten (eller deras maktposition försvagas), så länge kan politiken sägas i viss mening vara rationell. Frågan gäller alltså rationaliteten betraktad utifrån målsättningen att behålla den politiska makten, något som utgör en immanent innebörd av varje politisk verksamhet. När det rör sig om kriminalpolitiken tycks det avgörande inom ramen för detta synsätt vara att, generellt sett, politiken någorlunda tillfredsställer samhällsmed-

lemmarnas intressen i vad dessa är relevanta vid kriminalpolitikens utformning: En viss grad av personlig trygghet, tillräckligt egendomsskydd, acceptabel ordning på allmänna platser etc.

Den rationalitet som här åsyftas ligger emellertid på ett annat plan. Det rör sig om rationaliteten sett utifrån kriminalpolitikens omedelbara mål, som är begränsning av de handlingar som är farliga resp. skadliga för samhället och/eller individen.[42]

En från denna synpunkt rationell kriminalpolitik bör enligt min mening uppfylla följande krav.

• *Ändamålsenlighet*. Härmed menas att en förutsättning för att kriminalpolitiken kan anses vara rationell är att utnyttjandet av kriminalpolitiska medel (kriminalisering) kan förväntas få det åsyftade resultatet, dvs. en begränsning av de kriminaliserade beteendena. I själva verket är det fråga om straffrättens preventiva verkan, straffrättens effektivitet o.dyl. Som bekant hör bedömningen av dessa aspekter till det mest spekulativa i kriminalpolitiken p.g.a. obefintlig exakt kunskap på området. Trots att det inte är möjligt att med tillfredsställande precision fastställa kriminaliseringens effekt på förekomsten av beteenden som kriminaliseras, kan man utifrån den samlade erfarenheten åtminstone utpeka sådana kriminalpolitiska åtgärder som uppenbarligen är onödiga eller ineffektiva.

• *Konsekvens i tillämpningen*. En väsentlig förutsättning för att straffrätten skall få den verkan som man förväntar sig är att den tillämpas när de i straffrätten fastställda villkoren uppfylls. Kriminalpolitiken kan alltså inte åtnöjas med att kriminalisera en viss handling, utan den måste även skapa förutsättningar för att begångna brott beivras. Detta är en trivialitet som inte kräver närmare motivering. Här räcker det med att påpeka att det rör sig om två slags villkor. För det första skall redan vid fattandet av beslut om att en handling skall kriminaliseras eller inte tas hänsyn

[42] Ett exempel som tydligt illustrerar skillnaden mellan den pragmatiskt politiska och den sistnämnda rationaliteten utgör kriminalisering av narkotikakonsumtion (SFS 1988:286). Kriminaliseringen genomfördes trots att kriminaliseringens effekt på konsumtionen var mycket oklar. Däremot var det politiskt känsligt att försvara positionen mot kriminaliseringen.

till befintliga kontrollmöjligheter, dvs. till frågan om det finns en rimlig utsikt att handlingen avslöjas när den begås. För det andra måste hänsyn tas till rättsväsendets kapacitet, till den praktiska möjligheten att, åtminstone till en viss del, beivra de begångna brotten i fastställd processuell ordning.

• *Ekonomisk rationalitet.* En viktig aspekt vid bedömning av kriminalpolitikens rationalitet är frågan huruvida kriminalpolitiken kan genomföras för en rimlig kostnad. Generellt sett kan en kriminalpolitik anses från denna synpunkt rationell om det finns en viss proportion mellan de skador som brottsligheten (eller icke kriminaliserade men oönskade beteenden) åsamkar och de kostnader som brottsbekämpningen kräver. Det är onödigt att påpeka att en ekonomisk kalkyl inte kan låta sig göra, bl.a. av det skälet att de skador som brottsligheten orsakar inte kan överföras enbart i ekonomiska termer. Däremot går det att undersöka om och i vilken grad de ekonomiska hänsynstagandena gör sig gällande vid utformning av en konkret kriminalpolitik.

Godtagbarhet. De hittills nämnda kriterierna kan anses värdeneutrala. Godtagbarheten av en viss kriminalpolitik är däremot beroende av värderingar, värderingar som i ett samhälle betraktas som grundläggande, mer eller mindre allmänt vedertagna. Dessa värderingar utgör postulat som kriminalpolitiken i möjligaste mån bör eftersträva för att vinna stöd hos befolkningen.

Vilka värden är avgörande eller åtminstone i hög grad relevanta för kriminalpolitikens godtagbarhet är en fråga som kan diskuteras. Inte desto mindre kan vissa värden, som kriminalpolitiken skall följa i ett samhälle som i Sverige, anses mer eller mindre obestridliga. Värdena finner sitt uttryck bl.a. i lagförarbetena och annat relevant material. Utan anspråk på fullständighet anser jag det möjligt att formulera några principer för en godtagbar kriminalpolitik som grundar sig på de allmänt vedertagna värdena.

• Den första principen kan betecknas som principen om *minimal användning av repression.* Principen kan förstås på två olika sätt. Dels är det fråga om i vilken omfattning styrmedel av repressiv karaktär bör utnyttjas, dels om repressionens intensitet.

I viss mening är, när en rättsordning diskuteras, frågan om

utnyttjande av repression som ett styrmedel relativ. Det kan påstås att hotet om tvång från statsmakternas sida ligger bakom hela rättsordningen, i själva verket är detta tvångshot rättsordningens specifika egenskap i förhållande till andra normativa system. Inom ramen för en rättsordning intar emellertid straffrätt (såsom det viktigaste kriminalpolitiska medlet) en särställning. Sett utifrån användning av repression utgör straffrätten det minst sofistikerade, eller, om man vill, det mest primitiva styrmedlet. Detta förhållande brukar ofta uttryckas så att straffrätten är statsmakternas "ultima ratio", den sista utvägen. Kriminalisering bör alltså tillgripas först när ett annat alternativ inte står till förfogande eller visar sig otillräckligt.

Som en logisk förlängning av denna princip kan man se kravet på att om de kriminalpolitiska medlen måste tillgripas skall den minsta möjliga intensiteten av repression tillämpas.

• Repressions intensitet, fastän i en vidare mening, åsyftar även det andra postulat som kan lyftas fram, nämligen att *kriminalpolitiken skall vara human*. Straff och andra jämförbara åtgärder innebär tillfogande av lidande. Åsikterna om vilken karaktär och intensitet det lidande skall ha som tillfogas genom straff skiftar från ett samhälle till annat och beror på många faktorer. Här skall dessa frågor inte behandlas närmare, bl.a. av den anledningen att kriteriet i sig inte är särskilt relevant för bedömning av de aspekter av kriminalpolitiken som behandlas i denna avhandling. Humanitetsprinicipen gör sig gällande framför allt vid fastställande av strafftyper samt regler om straffverkställighet (inom kriminalvården), dvs. på de områden som inte är föremål för undersökning i denna framställning.

• Tillämpning av repressiva åtgärder måste vara *förutsebar*. I samband med diskussion om rättsfrågor förstås förutsebarheten ofta så att den handlar om rättens formella kvalité, t.ex. entydiga formuleringar av rättsregler etc. Till grund för krav på förutsebarhet ligger emellertid en viss värdeladdad uppfattning om individens ställning i samhället främst i förhållande till statsmakten. I kriminalpolitisk kontext utgör förutsebarhet inte den enda men dock den oumbärliga förutsättningen för rättssäkerhet i samhället. Mycket viktigt i detta sammanhang är skapande av garantier för en

korrekt tillämpning av rättsregler. I själva verket rör det sig om tillämpning av repressiva åtgärder under rättsstatliga former.

• För att kriminalpolitiken skall kunna accepteras i samhället måste den upplevas som *rättvis*. I fråga om rättvisekravet kan två aspekter urskiljas. Den första aspekten utgör kravet på att kriminalpolitiken inte bör strida mot principen om allas likhet inför lagen. Ett exempel på ett motsatt förhållande utgör den situation som innebär att strävan efter att minimera repression tillsammans med förverkligande av individualpreventiva idéer leder till det resultatet att liknande brottshandlingar begångna av olika individer ger vitt skilda straffrättsliga konsekvenser. Det finns förmodligen en gräns för hur långt sådana olikheter kan sträcka sig utan att de uppfattas som orättvisa.

Den andra rättviseaspekten kan däremot formuleras så att kriminalpolitiska åtgärder (straff) skall tillämpas med hänsyn till alla konkreta omständigheter i målet, dvs. inklusive gärningsmannens personlighet, hans levnadsvillkor, prognos etc.

Strävan efter att följa de ovan nämnda krav som ställs på kriminalpolitiken kan resultera i delvis motstridiga praktiska lösningar. Flera exempel kan nämnas.

Ställs frågan hur kriminalpolitiken kan effektiviseras i den bemärkelsen att en högre grad av åtlydnad av straffrätten skall uppnås, utgör införandet av hårdare sanktioner en av de ifrågakommande lösningarna. Det förekommer röster i den allmänna debatten som vill göra gällande att de "hårdare tag" mot brottslingar som ibland efterlyses från allmänhetens sida inte ger några resultat i fråga om laglydnaden, dvs. brottslighetens omfattning. Erfarenheterna på annat håll visar emellertid något annat. Det finns exempel på att brottsligheten (åtminstone en viss typ av denna) kunnat pressas ned genom drakonisk kriminalpolitik inriktad främst på inkapacitering, vilket i sin tur (kanske) förstärkt straffrättens avskräckande effekt. De f.d. kommunistiska regimerna och totalitära diktaturer över huvud taget utgör sådana exempel. Det är alltså möjligt att begränsa brottsligheten genom hårdare åtgärder, men frågan måste ställas - till vilket pris? Är befolkningen beredd att acceptera inhumana straff och straffverkställig-

het som kränker människovärdet?[43] En till synes "rationell" metod för hur straffrätten kan effektiviseras (dvs. en metod som kan betraktas som rationell utifrån den kriminalpolitiska målsättningen att begränsa brottsligheten) skulle således strida mot kravet på humanitet.

Inre motsättningar finns vidare mellan å ena sidan krav på förutsebarhet som bäst säkras genom entydiga regler som lämnar det minsta möjliga utrymmet för godtycke och, å andra sidan, det rättvisekrav som förutsätter att konkreta omständigheter beaktas i varje enskilt fall. Kravet på förutsebarhet sätter vissa gränser för i vilken mån de konkreta omständigheterna kan beaktas.

På ett liknande sätt kan man se frågan om garantier för en i möjligaste mån objektiv och korrekt bedömning av varje enskilt fall. Allmänt sett skapas de bästa garantierna i detta hänseende genom att straffrätten tillämpas av oavhängiga och för denna uppgift högt kvalificerade tjänstemän (domare) och deras domar kan omprövas i flera instanser. Att uppfylla dessa villkor i praxis är emellertid mycket resurskrävande. Därför väljer man i olika rättsordningar ofta den vägen att i fråga om mindre allvarliga brott sänker kraven på vederbörande tjänstemän och/eller genomför vissa modifikationer när det gäller instansordningen.

En konkret kriminalpolitik är alltså alltid en kompromiss, ett resultat av en avvägning mellan olika principer som kriminalpolitiken skall följa. Det är från denna utgångspunkt som det är meningsfullt att granska en konkret kriminalpolitik. Vilka var de värderingar eller målsättningar som prioriterades under den gångna perioden? Vilka principer var man tvungen försvaga? Fanns det alternativa lösningar? Det är en rad frågor som kan ställas och som delvis uppmärksammas i fortsättningen.

[43] Ett entydigt svar har lämnats i de samhällen som 1989 befriade sig från kommunistisk diktatur. Så snart befolkningen kunde påverka kriminalpolitiken ändrades denna i en mer human riktning, trots att det tycks ha bidragit till en markant ökning av kriminaliteten.

2.6 Kriminalpolitiska problem under den gångna perioden - diskussion

2.6.1 Kriminalpolitiken och brottsutvecklingen

Det skall till att börja med konstateras att den ogynnsamma brottsutvecklingen fr.o.m. femtiotalet, dvs. den kraftiga ökningen av antalet brott, inte kan betraktas som resultat av den förda kriminalpolitiken. Allmänt sett, om man alltså rör sig inom ramarna för en viss repressionsnivå som accepteras i demokratiska samhällen och bortser från extremt repressiva regimer, beror brottsutvecklingen enligt min mening på sociala och individuella orsaker som ligger utanför kriminalpolitikens räckvidd, och detta gäller även utvecklingen i Sverige.[44] Enbart om det skulle visat sig att den statistiskt redovisade brottslighetsökningen föranletts av den omfattande nykriminalisering som samtidigt ägt rum vore det möjligt att sätta brottsutvecklingen i direkt samband med kriminalpolitiken. Undersökningen ovan (2.2) tyder emellertid på att detta under den granskade perioden inte var fallet.

Därmed är självfallet inte sagt att kriminalpolitiken inte påverkat brottsutvecklingen. Kriminalpolitikens huvuduppgift är att utforma samhällets reaktion mot i samhället förekommande skadliga och farliga beteenden (som alltså kriminaliseras) och därmed begränsa deras förekomst. En rimlig förutsättning och även en erfarenhetsmässigt vunnen kunskap är att reaktionssättet verkligen i viss mån påverkar den konkreta brottslighetsbilden samt brottslighetens utveckling. Hur mycket och i vilken riktning är emellertid inte helt klart. Vad det handlar om är frågor om straffrättens allmänpreventiva verkan samt straffets (eller annan påföljd) individuellt preventiva effekter, dvs. frågor som forskningen hittills inte kunnat besvara. Trots denna oklarhet torde det vara möjligt att konstatera att kriminalpolitikens konkreta utformning förvisso utgör en viktig faktor i brottsutvecklingen men ändå måste anses av sekundär betydelse jämfört med brottslig-

[44] Saken kan te sig annorlunda om kriminalpolitiken anses innefatta även brottspreventiva åtgärder av skilda slag. I detta arbete har emellertid en annan ståndpunkt intagits.(1.6.2.)

hetens sociala och individuella orsaker.

Den något skeptiska slutsatsen beträffande kriminalpolitikens möjligheter att på ett avgörande sätt påverka brottslighetens omfattning och dynamik ger naturligtvis ingen anledning att ifrågasätta betydelsen av en väl genomtänkt och konsistent kriminalpolitik. Det kan inte råda någon tvekan om att effektivitet av straffrätten i dess egenskap av skyddsvall mot samhällsskadliga beteenden kan förstärkas eller motverkas genom en mer eller mindre lämplig utformning av själva straffrätten och andra kriminalpolitiska åtgärder. Dessutom måste en konkret kriminalpolitik såsom ett sociopolitiskt mycket känsligt område uppfylla en del andra krav.

2.6.2 Nykriminaliseringens betydelse

En av de markanta trenderna inom kriminalpolitiken som redan nämnts flera gånger och som ofta uppmärksammas i litteraturen har varit den omfattande nykriminaliseringen under senare decennier. Det har visats (2.2) att denna process ägt rum framför allt i specialstraffrätten samt att nykriminaliseringen inte kan anses vara orsak till att det statistiskt redovisade antalet begångna brott ökat. En förklaring till detta - som vinner stöd i den undersökning som presenterats av Hofer[45] - är att de nya (men även många av de äldre) straffbestämmelserna inte tillämpats alls eller endast i en mycket begränsad omfattning. Enligt Hofers undersökning tillämpades år 1989 175 av totalt 400 specialstraffrättsliga författningarna, varav 87 författningar medförde mindre än 10 lagföringar vardera.

Den omständigheten att en rad straffbestämmelser inte tillämpas ger i sig inte tillräcklig grund för en slutsats huruvida den aktuella kriminaliseringen varit befogad eller inte. Det finns flera möjliga förklaringar till varför en del straffbestämmelser aldrig tillämpas. Den mest optimistiska förklaringen är (1) att brott mot dessa straffbestämmelser inte förekommer, antingen därför att kriminaliseringen varit i det närmaste hundraprocentigt effektiv (i

[45] Hofer, v. H.: Modern brottslighet och specialstraffrätt i ljuset av kriminalstatistiken. SCB Stockholm 1990, ss. 25 ff.

den mening att laglydnaden varit nästan absolut) eller helt enkelt därför att de handlingar som kriminaliserats inte skulle förekommit även om kriminaliseringen inte skulle blivit av. Närmare verkligheten står förmodligen de andra hypoteser som kan läggas fram. Det är möjligt (2) att de kriminaliserade handlingarna förekommer i en mycket begränsad omfattning och/eller typiskt sett är av så lindrig beskaffenhet att de inte anses behöva åtgärdas från de rättsvårdande myndigheternas sida. En annan förklaring kan vara (3) att de brott som begås mot vissa specialstrafflagar ligger helt utanför de ansvariga myndigheternas kontrollmöjligheter.

Endast i det först nämnda (tämligen osannolika) fallet kan ingenting invändas mot kriminaliseringen. Om kriminaliseringen är effektiv är syftet nått, och det kan finnas skäl att kriminalisera en viss handling även om handlingen inte alls eller ytterst sällan förekommer.

I fråga om de andra och tredje hypoteserna är läget ett annat. Oavsett om den ena eller andra hypotesen gäller (event. båda i kombination) rör det sig om en situation som inte rimligen kan godtas utifrån kravet på konsekvent, dvs. rationell kriminalpolitik. Om det förekommer lagstridiga handlingar som lagstiftaren ansett så pass allvarliga att de måste straffbeläggas och dessa handlingar inte beivras, innebär det antingen att någon (samhället eller den enskilde) lider skada utan att staten reagerar trots att den åtagit sig denna skyldighet genom att kriminalisera handlingen, eller att lagstiftaren har felbedömt handlingens betydelse och det inte finns någon - vare sig myndigheterna eller allmänheten - som bryr sig om att ett lagbrott skett. I båda fallen handlar det om uppenbara brister i kriminalpolitiken. En kriminalisering som inte fullföljs, objektivt sett inte kan fullföljas när villkoren uppfylls eller är onödig förlorar sin mening. Att kriminalisera i onödan eller att inte lagföra begångna brott gör inte bara kriminaliseringen meningslös utan från en viss synpunkt skadlig. I båda fallen är det straffrättens trovärdighet som sätts på spel. Utan denna trovärdighet förlorar straffrätten all kraft och kan inte uppfylla sin roll i samhället.

Det förhållandet att ett stort antal specialstraffrättsliga författningar inte tillämpas kan emellertid inte anses betyda mer än ett tecken på att lagstiftaren möjligen bedömt kriminaliseringsbehovet felaktigt eller att brottsbeivrandet varit inkonsekvent.

Huruvida kriminaliseringen verkligen varit onödig eller olämplig i den mening som ovan beskrivits kan endast spekuleras om på det hypotetiska planet. Relevanta uppgifter saknas i stort sett.

Det finns emellertid undersökningar som tyder på att hypoteserna (2) och (3) ovan inte saknar grund. Så t.ex. uppskattar Magnusson (*Fel och oegentligheter i tulldeklarationer.* BRÅ forskning 1987:2.) att det i samband med varuinförsel under tiden den 1 dec 1983 - den 30 nov 1984 förekom totalt 264 000 importsändningar där det kunde misstänkas ett uppsåt bakom felen i tulldeklarationer (dvs. brott mot VSL). Under samma period avkunnades endast 6 domar beträffande den kommersiella importen. Orsaken till denna disproportion kan enl. författaren ligga i att det måste vara svårt att styrka uppsåt eller grov oaktsamhet i ett system som är så pass komplicerat att nästan hälften av sändningarna är behäftade med fel (s.48). Det kan vara en rimlig förklaring, men då måste frågan ställas om det under sådana omständigheter över huvud taget var befogat att kriminalisera de aktuella handlingarna. Liknande observation presenteras beträffande uppbördsbrott. Enligt undersökningen *Uppbördsbrott. Åtgärder mot det likvida fusket* (BRÅ PM 1983:6, s.228) kan man "...inte undgå misstanken att uppbördsbrotten många gånger upplevs som ointressanta och trista att utreda. Handläggningen tenderar därför att bli eftersatt. Åtminstone i storstadsområdena har alltför många ärenden preskriberats innan åtalsbeslut fattats."

2.6.3 Den minskade andelen lagföringar i den totala brottsligheten

På konkreta uppgifter grundar sig kunskap om en annan trend som inte kan förbises när kriminalpolitiken under den gångna perioden diskuteras. Det rör sig om den växande klyftan mellan antalet begångna (anmälda) brott och antalet lagföringar. Antalet anmälda brott har ökat ungefär fem gånger, antalet lagföringar två gånger (se närmare i 2.3).

Till skillnad från situationen kring nykriminaliseringen, där det endast finns indirekta tecken på att kriminaliseringen slagit fel, är den växande klyftan mellan antalet anmälda brott och antalet lagföringar väl belagd och måste dessutom betraktas som resultat av en medveten kriminalpolitik. Därmed menas självfallet inte att kriminalpolitiken *åsyftar* en minskning av andelen beivrade brott. Problemet ligger i att alternativet - inom ramen för kriminalpolitikens befintliga spelrum - är en sådan resursförstärkning av framför

allt polisen som skulle möjliggöra att flera brott klaras upp och beivras.[46] Med andra ord kan den existerande disproportionen mellan antal anmälda och lagförda brott anses vara resultatet av en viss lösning på dilemmat mellan kraven på konsekvens i kriminalpolitiken å ena sidan (vilket kräver resurser) och rimliga kostnader för kriminalpolitiken å andra sidan. Utifrån detta synsätt kan det sägas att den minskade andelen beivrade brott i den totala brottsligheten uppenbarligen har ansetts kriminalpolitiskt acceptabel, och i denna mening är det fråga om medveten kriminalpolitik. Liknande tankegångar har ibland kommit till klart uttryck, som t.ex. i betänkandet *Snatteri.* Där sades följande: "*Enligt brottsmålsutredningens mening bör de rättsvårdande myndigheternas aktivitet i fråga om utredning och handläggning av mindre lagöverträdelser begränsas, då inte allmänt intresse talar för att straff bör utdömas. Att ett beteende är kriminaliserat behöver inte nödvändigtvis betyda att samhället skall svara för beivrande av överträdelser i varje särskilt fall.*"[47]

Att allmänheten hittills i stort sett tolererat denna "de facto - avkriminalisering" kan möjligen förklaras på flera sätt. Bl.a. torde två faktorer vara av betydelse. För det första framgår det av rättsstatistiken[48] att bland de ouppklarade och därmed obeivrade brotten dominerar olika slags förmögenhetsbrott (främst stölder och skadegörelser). För det andra torde det, trots att rättsstatistiken inte ger tillräckligt underlag för bestämda slutsatser beträffande de obeivrade brottens svårighetsgrad, av brottens karaktär att döma mestadels vara fråga om lindrigare brott.

Dessa omständigheter kan vara av betydelse i två bemärkelser. I fråga om förmögenhetsbrott tycks toleransnivån i samhället vara tämligen hög. Orsaken är förmodligen att den enskilde numera drabbas av dessa brott både objektivt och subjektivt sett mindre

[46] Angående resursernas betydelse för uppklaring av brott jfr *Ahlberg & Knutsson: Varför varierar uppklaringsprocenten?* (BRÅ forskning. Stockholm 1987.) Författarnas undersökning visade att positivt samband mellan polisresurser och uppklaringsprocent var svagt. Det fanns emellertid faktorer (sättet att fördela polisresurserna bland olika polisdistrikt) som kunde förklara det svaga sambandet.(s. 88-89) Utifrån resonemanget i denna framställning bör dock noteras att undersökningen rörde sig inom de givna resursramarna. Här handlar det om alternativet att tillskjuta så mycket resurser som behövs för att förbättra uppklaringsprocenten.

[47] SOU 1971:10, s.14

[48] se t.ex. Brottsutvecklingen 1988. BRÅ 1989:3. s.24

hårt än förut med hänsyn till dels den utvecklade försäkringsverksamheten i landet, dels högre materiell standard över huvud taget. För det andra - det som i detta arbete är mera intressant - skulle, om det är sant att bland de icke beivrade brotten de lindrigare brotten överväger, en omfattande resursförstärkning avsedd att bromsa den ogynnsamma utvecklingen gå åt till beivrande av relativt sett obetydlig brottslighet, vilket skulle strida mot kravet på rationell kriminalpolitik.

Trots allt kan det slås fast att betydelsen av den ogynnsamma statistiska utvecklingen i fråga om andel beivrade brott, resp. betydelsen av en konsekvent kriminalpolitik även när frågan är om lindrigare brott, inte bör underskattas. Befolkningens rättstrygghetskänsla liksom straffrättens trovärdighet grundar sig visserligen inte på statistiska uppgifter, utan huvudsakligen dels på människornas egen erfarenhet, dels på de informationer de får från omgivningen och via massmedia. Massmediernas stora betydelse är välkänd. Utan att här gå närmare in på frågan kan det konstateras att deras roll i detta sammanhang inte kan värderas övervägande positivt. Den bild av brottsligheten som förmedlas genom pressen och andra media ger inte förutsättningar för djupare insikt hos allmänheten om det verkliga brottsläget. Det talas i detta sammanhang till och med om utnyttjande eller skapande av kollektiv ängslan.[49]

Den typ av brottslighet som de flesta människor kommer i direkt kontakt med är emellertid inte de mer spektakulära brott som massmedia ofta fokuserar, utan lindrigare brott i form av skadegörelser, trafikförseelser, småstölder etc. Får man uppfattningen att dessa brott - även om de anmäls - mycket sällan medför lagföring kan straffrättens trovärdighet onekligen försämras och rättstryggheten försvagas. Kompletteras den personliga erfarenheten med den massmediala bilden förstärks tendensen.

Det är alltså mycket viktigt att även lindriga förseelser framkallar en reaktion från samhällets sida. Samtidigt gäller att kriminalpolitiken inte kan få kosta hur mycket som helst. Detta dilemma har enligt min uppfattning präglat den svenska kriminalpolitiken sedan 50-talet och ligger till en viss del bakom den

[49] Dahlgren, P.: Pressens bild av brottsligheten. BRÅ informationer 1987:1. Stockholm. s. 27 o a.

statistiskt sett ogynnsamma brottsutvecklingen. I stort rör det sig om problemet hur bagatellbrott bör hanteras.

2.6.4 Bagatellbrottslighet som kriminalpolitiskt problem

Frågor om hantering av bagatellbrott kan i själva verket anses vara ett av de dominerande spörsmålen i svensk kriminalpolitik under efterkrigstiden. Det framgår tydligt av den redovisning över betänkanden och lagstiftningsåtgärder som lämnats ovan.(2.4)

Det andra spörsmål som kan sägas ha dominerat efterkrigstidens kriminalpolitik har hittills berörts enbart i förbigående och kommer inte att behandlas i fortsättningen heller. Det är emellertid på sin plats att nämna spörsmålet här dels för fullständighetens skull, dels därför att det var just det andra problem som under den gångna perioden diskuterades mest offentligt, så att problematiken kring bagatellbrott ställdes i skymundan. Jag tänker på frågor kring brottspåföljdssystemet, regler för straffutmätning och straffverkställighet. Som bekant har det rört sig om genomförande av den s.k. behandlingsideologin, den därpå följande kritiken mot den ideologin och övergången till den s.k. nyklassicismen.

Den omständigheten att den offentliga debatten huvudsakligen handlat om påföljdsfrågor och bagatellbrottsligheten uppmärksammats endast i mindre utsträckning - trots att båda problemen måste anses lika viktiga - beror förmodligen till en viss del på en viktig skillnad mellan de två problemen. Frågor om brottspåföljder och gärningsmannens behandling bär en påtaglig ideologisk prägel, vilken frågor om handläggning av bagatellbrott saknar - åtminstone vid första påseendet. Bakom föreställningar om den "riktiga" utformningen av påföljdssystemet, regler för straffutmätning och straffverkställighet, döljer sig alltid en filosofisk åskådning i fråga om straffberättigande, straffsyfte, brottslighetens orsaker, individens handlingsfrihet resp. determination, samhällets ansvar etc., alltså spörsmål som utgör ett tacksamt objekt för åsiktsutbyte inom tämligen breda kretsar av debattörer. Däremot var de skäl som lett till att hanteringen av bagatellbrott i så stor utsträckning aktualiserats i kriminalpolitiken av ytterst praktisk natur. Medan ändringarna i påföljdsystemet kunde anses representera ett uttryck för strävan att humanisera straffrätten, förebygga återfall i brott etc.

och på långt sikt minska kriminaliteten, har lagändringarna beträffande hantering av bagatellbrott helt enkelt tvingats fram av domstolarnas och de andra rättsvårdande myndigheternas arbetsbelastning. Utan de kriminalpolitiska åtgärder som tillkommit sedan 50-talet skulle dessa myndigheter inte haft någon möjlighet att klara brottslighetsökningen utan resursförstärkningar som uppenbarligen skulle ha överskridit en acceptabel gräns.

2.6.5 Sättet att lösa problemet med bagatellbrottslighet

Det utmärkande för den i Sverige antagna lösningen av bagatellbrottslighetens hantering är att den helt och hållet lagts på det processuella området, åtminstone från början.[50] Något direkt svar på frågan varför det blivit så kan inte hittas i källorna. Frågan om användning av administrativa åtgärder som alternativ till straff har framhållits då och då i litteraturen, framför allt i samband med kritik mot överkriminaliseringen, men en mer djupgående analys av problemet förekommer inte. En genomgång av förarbetena till de ifrågavarande lagstiftningsåtgärderna samt andra källor ger intrycket att det bakom den antagna lösningen tycks ligga huvudsakligen två orsaker.

De kriminalpolitiska åtgärderna vidtagna med anledning av bagatellbrottslighet har helt naturligt i hög grad påverkats av den i svensk rättstradition inrotade uppfattningen om brott och straff. Det mest betydelsefulla i detta sammanhang tycks ha varit den omständigheten att svensk rätt - till skillnad från vissa andra rättssystem - traditionellt utgår från ett enhetligt brottsbegrepp, samtidigt som straff uppfattas som det grundläggande och närmast exklusiva sättet att sanktionera lagöverträdelser mot offentligrättsliga föreskrifter. Med andra ord ryms det under begreppet *brott* en bred skala av straffbelagda beteenden från de lindrigaste förseelserna till de grövsta förbrytelserna; överträdelser av alla möjliga slag av lagbestämmelser har straffbelagts, därför att alternativa sanktioner - med undantag för viten, och numera sanktionsavgifter - inte funnits.

[50] Som genombrott i denna trend måste betraktas den ökade användningen av sanktionsavgifter fr.o.m. 70-talets början. Härom senare.

För det andra tycks bagatellbrottsligheten under senare tid ha uppfattats praktiskt taget uteslutande som ett processekonomiskt problem. Återblicken över utvecklingen av de aktuella rättsinstituten (strafföreläggande, åtalsunderlåtelse, föreläggande av ordningbot, rapporteftergift) visar att de argument, som en röd tråd går igenom näst intill alla betänkanden och propositioner beträffande införandet och utvidgningen av rättsinstitutens tillämpning, enbart handlar om besparingar, rationaliseringar, avlastning av domstolarna o.dyl. I övrigt betraktas bagatellbrottsligheten i princip utifrån samma utgångspunkter som annan brottslighet.

2.6.6 Har det någon betydelse om problemet med bagatellbrott löses inom processrätt eller på det materiellrättsliga planet?

Spörsmålet huruvida differentiering mellan olika brottskategorier enligt svårighetsgrad skall ske på det materiellrättsliga planet eller genom processrättsliga medel kan synes vara av lagstiftningsteknisk natur och följaktligen av underordnad betydelse utifrån kriminalpolitiska målsättningar. Även om det i princip skulle vara så finns det skäl att lägga märke till vissa förhållanden som enligt min mening inte är helt utan betydelse i detta sammanhang.

Termen *bagatellbrottslighet* (eller "mindre brott" o.d.) som den vanligen används innefattar i själva verket två principiellt skilda slag av brott. Dels är det de brott som lagstiftaren själv ansett mindre allvarliga, vilket finner sitt uttryck i de straffskalor som handlingarna försetts med. Dels är det fråga om de brott som *typiskt sett* är allvarliga men där i ett konkret fall brottets straffvärde är lågt, mycket lägre än det typiska straffvärdet är. Genomförs differentiering mellan olika brottskategorier på det materiellrättsliga planet kan denna skillnad inte förbises, därför att differentieringen kan grunda sig uteslutande på det typiska straffvärdet. Vid processrättsliga lösningar kan skillnaden suddas ut, vilket kan illustreras med den utveckling som ägt rum i Sverige.

Grunden till nuvarande handläggning av mindre brott lades i rättegångsbalken 1948 genom införandet av strafföreläggande (SF)

och åtalsunderlåtelse (ÅU).[51] I förarbetena till dessa rättsinstitut gjordes en skillnad (möjligen inte helt konsekvent men i varje fall klar sådan) mellan syftet med SF å ena sidan och ÅU å den andra. I fråga om SF anfördes att rättegångsreglerna allmänt sett var avsedda för viktiga och invecklade mål samt att det beträffande enkla mål skulle innebära ett slöseri med tid, pengar och krafter om dessa mål skulle handläggas enligt samma regler.[52] De processekonomiska aspekterna nämndes däremot inte alls i samband med ÅU. Processlagberedningen betraktade ÅU som undantag från den s.k. legalitetsprincipen (den absoluta åtalsplikten), som utväg i de fall när ett ringa brott begåtts och det förelåg omständigheter som kom brottet att framstå som ursäktligt.[53]

SF var alltså från början tänkt som en spärr mot att bagatellartade brott skulle översvämma domstolarna och motiverades av rent processekonomiska skäl. Däremot var ÅU uppenbarligen ägnad att avhjälpa de orimliga konsekvenser som det formella brottsbegreppet i ett system med den absoluta åtalsplikten kunde leda till. Som det uttrycktes på det nyss angivna stället i förarbetena var ÅU tillämplig när "*ett undantagslöst beivrande av /ett brott/ ej anses betingat av straffrättskipningens ändamål*".

Den enligt min mening viktiga distinktionen mellan SF och ÅU har glömts bort under den senare utvecklingen. I förarbetena till de lagändringar som stegvis utvidgat ÅU:s tillämpningsområde har besparings- och rationaliseringsskäl genomgående angivits som huvudargument för dessa åtgärder.[54] Utan att här ta ställning till frågan huruvida utvidgning eller begränsning av ÅU:s tillämpningsområde är önskvärd eller inte kan det i alla fall ifrågasättas om ett rättsinstitut med det syfte som ÅU har är lämpat som instrument för lösning av processekonomiska problem. Fastställande av tillämpningsvillkor och regler för bedömningen om en person som under vissa speciella omständigheter begått en brottslig gärning bör underkastas straffansvar eller inte skall enligt min mening relateras främst till straffansvarsgrunderna och inte till processekonomiska överväganden.

[51] se närmare under 2.4.1 och 2.4.2
[52] SOU 1938:44, s.495
[53] SOU 1938:44,s.257
[54] jfr prop. 1971:100; 1981/82:41 och 1984/85:3.

En annan aspekt av den nuvarande processrättsliga lösningen av bagatellbrottslighet som ger anledning till eftertanke är följande.

Det är helt i sin ordning om lagstiftaren efter en bredare kriminalpolitisk bedömning kvalificerar vissa handlingar som måste bemötas med repressiva medel som typiskt sett mindre allvarliga och därmed lämpade att lagföras i förenklade former.

Det som har skett i verkligheten är emellertid följande. SF i sin ursprungliga lydelse (SFS 1942:740, 48:1) skulle tillämpas beträffande brott som haft endast böter i straffskalan och som förtjänat straffet högst 20 dagsböter. Stegvis har SF:s tillämpningsområde utvidgats så att SF numera får utfärdas beträffande brott för vilka stadgas böter eller fängelse högst sex månader om brottet förtjänar straffet högst 100 dagsböter.

I förarbetena till lagstiftningsåtgärderna i fråga motiverades utvidgningen av SF:s tillämpningsområde främst med besparingsbehov (eller domstolarnas överbelastning o.d.) och framställdes ofta som ytterligare förenkling av handläggningsformerna beträffande mindre brott. I själva verket var det efter SF:s införande i rättssystemet inte fråga om "ytterligare förenklingar" av förfarandet, utan om stegvis utvidgning av den brottskrets som skulle handläggas i de förenklade formerna, dvs. dels en omdefiniering av vad som skulle betraktas som mindre brott och behandlas därefter, dels borttagandet av vissa regler som inneburit en inskränkning av möjligheter att tillämpa institutet (åldersgränsen, hänsyn till målsäganden).

Det är, vill jag understryka, inte utvidgningen av SF:s tillämpningsområde i sig som väcker frågetecken. Det gör däremot det förhållandet att det som är att betrakta och följaktligen behandla som bagatellbrott i grunden tycks bestämmas enbart utifrån processekonomisk synvinkel.

I detta sammanhang kan nämnas den kritik som i doktrinen riktats mot införandet av ett processrättsligt institut som nämnts ovan (2.4.5) men inte beskrivits närmare eftersom det finns skäl att betrakta institutet som en variant av åtalsunderlåtelse. Det rör sig om begränsning resp. nedläggning av förundersökning (RB 23:4a). Kritiken avser de orimliga konsekvenser till vilka en ensidig inriktning på processekonomiska fördelar i lagstiftningssamman-

hang kan leda, i detta fall en urholkning av likhetsprincipen i straffprocessen.[55]

2.6.7 Minskande andel lagföringar inför domstolar

De lagstiftningsåtgärder som på det processrättsliga planet vidtagits för att få en mera ekonomiskt rationell handläggning av bagatellbrott har resulterat i att andelen brott som avgörs av domstolarna krympt från 43 procent år 1950 till ca 19 procent år 1990. Femtio procent av lagföringar står numera polisen för och resten behandlas av åklagare (se 2.4).

Utvecklingen har fått ett blandat mottagande. Genomgående, framför allt i remissyttrandena i samband med de aktuella lagförslagen men även i litteraturen[56], kan noteras en kluven inställning till att allt flera brott överförts från domstolshandläggning till åklagare och polis. Å ena sidan erkänns behovet av att domstolarna slipper sysselsätta sig med enkla och obetydliga förseelser, å andra sidan uttalas farhågor om utvecklingens konsekvenser för framför allt rättssäkerheten.

Inställningen är enligt min mening förståelig och tveksamheten beträffande lämpligheten av att 80 procent lagföringar för *brott* sker utanför domstolarna berättigad. De argument som kan anföras mot denna utveckling ligger dels på det socialpsykologiska dels på det rättsstaliga planet.

Från samhällelig synpunkt är det i högsta grad motiverat att bagatellbrott handläggs på ett sätt som innebär mindre kostnader än vad det ordinarie domstolsförfarandet kräver. Det gäller inte bara kostnader för det offentliga, utan även för den enskilde.

Å andra sidan innebär kriminalisering allmänt sett den starkaste reaktion som samhället (staten) kan utöva mot ett beteende. Visserligen skiljer man mellan olika typer av brott, men

[55] Heuman,L.: Rättshjälp och pilotfall. Lund 1982. ss.20-23

[56] Betr. ÅU se t.ex. SOU 1953:17,s.112 ff; Prop.1981/82:41,s.12; Prop. 1982/83:41, s. 53; Prop.1984/85:3, s. 14. Betr. SF Prop. 1975/76:148, s.128; Betr. FOB Prop.1966:100,ss.33-35; I litteraturen jfr. t. ex. Aspelin, E.: Straffrättskipning utan domstol. I: Rätt och rättskipning. Lund 1987.

oavsett detta och oavsett straffets stränghet kan det påstås att det fortfarande av många uppfattas som nedsättande och oacceptabelt att vara dömd för brott. I själva verket är en sådan attityd önskvärd eftersom straffrättens effektivitet och berättigande över huvud taget till stor del grundar sig just på att den attityden är den absolut övervägande i samhället. Den ingår i vårt kulturmönster och eftersträvas under uppfostran.

Så länge som ett beteende alltså betraktas som brott och någon skall dömas för brottet kan det för vederbörande vara av största vikt att detta sker under sådana omständigheter som garanterar en i möjligaste mån objektiv bedömning av hans fall. Enligt allmän uppfattning, som förresten också är resultat av vår uppfostran, garanteras detta bäst om saken prövas av en domstol.

Mot denna bakgrund vore det underligt om den omfattande överföring av handläggning av brott från domstolar till åklagare och polis som skett under de senare decennierna inte hade väckt indignation. Utvecklingen går ju emot de inlärda föreställningarna om straffrättens betydelse och hantering, dvs. i sista hand stick i stäv mot de villkor under vilka kriminalpolitiken kan anses vara godtagbar.

Vad utvecklingens rättsstatliga aspekter beträffar är det obestridligt att den omfattande dömandefunktion som åklagarna och polisen steg för steg fått kan ge anledning till betänkligheter om utvecklingen är kompatibel med de principer som en rättsstat är byggd på.

Lagstiftaren har uppenbarligen varit väl medveten om att utvecklingen är motsägelsefull. Nästan varje proposition med förslag till vidgad tillämpning av SF, ÅU resp. införandet av FOB har åtföljts av uttalanden om att förslaget inte får innebära och inte innebär försvagning av rättssäkerheten[57]. Det är emellertid exakt det som i verkligheten sker. Hänvisningar till det förhållandet att SF eller FOB är avsedda endast för handläggning av enkla och obetydliga brott är i detta sammanhang missvisande. Att ett brott är lindrigt betyder inte att det är enkelt varken när det rör sig om den faktiska (bevismässiga) eller rättsliga bedömningen. Brottets svårighetsgrad är emellertid av betydelse, i den meningen att lagstiftaren med hänsyn till brottets lindriga beskaffenhet ansett sig

[57] Prop.1966:100,s.37; 1968:82,s.54; 1975/76:148, s.166; 1982/83:41, s. 53 etc.

kunna *sänka* rättssäkerhetsgarantierna genom att överföra brottet från domstolarnas till åklagarnas resp. polisens befogenhet.

Mot denna utveckling kunde egentligen ingenting invändas om det inte varit så att frågan fortfarande är om *brott*. Därmed är vi tillbaka vid spörsmålet huruvida problemet med bagatellbrottslighet bör lösas på det materiellrättsliga eller det processrättsliga planet. Det kan inte förbises att den situation som nyss beskrivits beträffande minskande andel lagföringar inför domstolarna är en konsekvens av att utvecklingen hittills skett på huvudsakligen processrättsligt plan.

2.8.8 Sammanfattande synpunkter

De processrättsliga instituten avsedda att minska tillströmningen av bagatellbrott till domstolarna har onekligen fyllt sitt syfte, i allt fall delvis. Utan de möjligheter som strafföreläggande, åtalsunderlåtelse, föreläggande av ordningsbot, rapporteftergift och de andra ovan nämnda rättsinstituten skapar till reducering av antalet brott som domstolarna har att handlägga skulle läget i rättsväsendet varit ohållbart utan avsevärda resursförstärkningar. De kriminalpolitiska kostnaderna har alltså kunnat hållas på en acceptabel nivå (åtminstone när det rört sig om hantering av bagatellbrott).

Svaret blir emellertid mindre entydigt om frågan ställs huruvida utvecklingen kan anses tillfredsställande utifrån de krav som kriminalpolitiken bör uppfylla (se 2.5). Undersökningen i detta kapitel pekar på vissa avvikelser från den önskvärda riktningen. En till synes onödig kriminalisering har ökat och konsekvensen i brottsbekämpningen minskat trots de vidtagna åtgärderna.

Den minskande andelen lagföringar inför domstolarna beror i första hand på tillämpningen av strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. De farhågor som förekommer beträffande rättssäkerhetsgarantierna vid tillämpning av SF och FOB är enligt min mening berättigade. Å andra sida går det inte att utan vidare avfärda åsikten att det är väl motiverat att inte upprätthålla samma rättssäkerhetsgarantier vid handläggning av bagatellartade brott som vid allvarliga brott, om den differentierade handlägg-

ningen samtidigt innebär andra betydande kriminalpolitiska fördelar (t.ex. lägre kostnader både för det offentliga och den enskilde, snabbare ingripande osv.).

Den minskade konsekvensen i brottsbekämpningen, dvs. det faktum att allt flera brott inte uppklaras samtidigt som utnyttjandet av rapporteftergift, nedläggning av förundersökning samt åtalsunderlåtelse får allt större utrymme, skapar indignation hos allmänheten, vilket fått eko även på politiskt håll.[58] Därutöver väcker en bred tillämpning av dessa institut en del andra frågor. Som Jareborg påpekar tycks utnyttjande av åtalsunderlåtelse ofta tjäna som substitut för avkriminalisering eller som utväg i situationer där det vore nödvändigt att lägga en större möda på exakta formuleringar av brottsdefinitioner.[59] Att gärningsmän vid tillämpningen av dessa institut slipper allt ansvar samtidigt som tillämpningsrekvisiten är formulerade mycket vagt är ägnat att framkalla misstro mot systemets rättfärdighet.

Kanske är det dominans av det processekonomiska synsättet som gjort att de kriminalpolitiska lösningarna av bagatellbrottsligheten koncentrerats sig på det processrättsliga området. Därmed har processrättens kriminalpolitiska betydelse onekligen ökat, samtidigt som straffrätten såsom det viktigaste kriminalpolitiska instrumentet tycks ha tappat skärpan. Översvämmad av en mängd bagatellartade delikt som i själva verket sällan eller t.o.m. aldrig beivras - bl.a. på grund av den processrättsliga regleringen - tycks straffrätten ha förlorat sin funktion av en skarp linje mellan det tillåtna och det förbjudna. Hur denna utveckling påverkar de sociala mekanismer som straffrätten egentligen bygger sin effektivitet på är en fråga som ger anledning till eftertanke.

De problem som nämnts i den föregående framställningen är inte alls nya eller obekanta för vetenskapsmän och praxis. Kritiken mot överkriminaliseringen har varit omfattande. I samband med kritiken har det många gånger framförts åsikter om att man bör överväga andra lösningar. Ett bredare utnyttjande av administrativa avgifter i stället för kriminalisering har förespråkats av många

[58] jfr Folkpartiets program *Brott och straff* 1990 och Moderata samlingspartiets motioner i Riksdag under senare år (senast nr. 3717/Mds 1991-01-11).

[59] Jareborg, N.: The Role of the Prosecutor in Swedish Law. In: Essays in Criminal Law. Uppsala 1988. s. 143.

författare.

I viss utsträckning har utvecklingen gått den vägen. Framför allt på skatte-, trafik-, tull- och en rad andra områden spelar numera olika slags avgifter såsom påföljd för lagbrott en betydande roll. En eventuell vidgad tillämpning av denna typ av påföljder som samtidigt skulle innebära en lösning på problemen med bagatellbrottslighet kräver emellertid en närmare undersökning av problematiken.

3 Sanktionsavgifterna i rättssystemet

3.1 Inledning

Den ensidigt processrättsliga lösningen när det gäller bagatellbrott är, som undersökningen i det föregående kapitlet visat, behäftad med en rad problem. Oavsett om dessa problem är att betrakta som ett nödvändigt resultat av de processrättsliga lösningarna i sig eller enbart som en följd av de förekommande lösningarnas avhjälpbara ofullkomligheter (så att de frågetecken som den nuvarande regleringen väcker skulle kunna undanröjas), finns det anledning att undersöka möjliga alternativ till det nämnda sättet att hantera bagatellbrott. Det som åsyftas är en eventuell lösning på det materiellrättsliga planet. Ett skäl som talar för denna inriktning av den fortsatta undersökningen är att lagstiftningen redan tycks ha accepterat en viss materiellrättslig differentiering av lagöverträdelser i olika kategorier. Detta har skett genom det tilltagande bruket av sanktionsavgifter i de situationer där en offentligrättslig sanktion erfordras.

En fråga är dock om sanktionsavgifterna i den form de fått verkligen kan betraktas som början på en utveckling mot en materiellrättslig lösning i fråga om bagatellbrott och som en lämplig utgångspunkt för hur problemet med bagatellbrott skall lösas. Någon slutsats i detta hänseende kan inte dras utan en närmare analys av sanktionsavgifterna utifrån kriminalpolitiska frågeställningar. En sådan analys är emellertid erforderlig oavsett om man vill betrakta sanktionsavgifterna på detta sätt eller inte. Det är ett faktum att sanktionsavgifterna numera utgör ett fenomen i rättssystemet, ett med straffrätten nära besläktat rättsligt instrument som inte kan förbigås vid en undersökning som denna; inte minst därför att de handlingar som sanktioneras med avgifter ofta är sådana som skulle ha betraktats som bagatellbrott inom straffrätten.

En analys av de i svensk rätt förekommande sanktionsavgifterna är syftet med detta kapitel. Utgångspunkten utgör en kortfattad redovisning för sanktionsavgifternas framväxt och det

nuvarande rättsläget (3.2). Därefter skall frågan om sanktionsavgifternas ställning i rättssystemet behandlas (3.3). I nästa avsnitt (3.4) undersöks vissa från kriminalpolitisk synpunkt relevanta aspekter hos sanktionsavgifterna.

Först krävs det ett terminologiskt klargörande. Begreppet *sanktionsavgifter* används både i rättspraxis och doktrin som ett samlingsbegrepp för olika slags sanktioner i pengar som tillkommit i stort sett under de senaste två decennierna och som inte är straff i juridisk mening. Såtillvida ger begreppet ingen anledning till missförstånd. Åtskilliga sanktioner av detta slag har emellertid redan tidigare funnits framför allt på det privaträttsliga området. Även några av de nystiftade sanktionerna kan betraktas som privaträttsliga sanktioner.

Därmed uppstår ett terminologiskt spörsmål huruvida begreppet *sanktionsavgifter* bör användas för alla de sanktioner i form av penningprestation som förekommer inom rättsordningen och som inte är straff resp. vite eller om begreppet skall förbehållas enbart de offentligrättsliga sanktionsavgifterna. Det senare bruket tycks ha etablerats och därför följs det även i detta arbete.[1]

Med termen *sanktionsavgifter* menas alltså i detta arbete endast de offentligrättsliga sanktionsavgifterna. När de privaträttsliga sanktionsavgifterna åsyftas anges detta uttryckligen, såvitt det inte framgår av kontexten.

Tillfället är lämpligt att påminna om en annan terminologisk fråga, den som nämndes i avsnitt 1.5. Termen *sanktionsavgifter* syftar på en viss typ av sanktioner, men det saknas en lämplig, klart identifierande term för att beteckna de gärningar som är försedda med sanktionsavgifter. För dessa gärningar används här termerna *administrativa överträdelser, administrativa förseelser* eller *förvaltningsdelikt*.

3.2 Sanktionsavgifternas framväxt och det nuvarande rättsläget[2]

Som redan nämnts (2.4.6) var sanktionsavgifterna såsom en

[1] Jfr Nelson, ss. 113 ff.; Warnling-Nerep, ss. 53, 56.

[2] En utförlig redovisning för sanktionsavgifternas framväxt i svensk rätt samt rättsläget 1986 finns hos Warnling-Nerep.

sanktionsform ej obekanta i svensk rätt när förändringarna på skatteområdet vid 70-talets början ägde rum, men de var sällsynta och väckte inget större intresse i doktrinen.

Efterkrigstidens utveckling på det kriminalpolitiska området gjorde att denna sanktionsform så småningom blev mer uppmärksammad. Vid slutet av 50-talet diskuterade en utredning, i samband med de växande problemen vid hantering av felparkeringsbrott, ett eventuellt införande av *kontrollavgift vid olovlig parkering*.[3] Lösningen avvisades dock av utredningen och i stället infördes felparkeringsbot, dvs. en sanktion som fortfarande var att betrakta som brottspåföljd (SFS 1960:683). Skälen till att lösningen med kontrollavgift avvisades var de lagtekniska problem som ansågs förknippade med kontrollavgiften snarare än kritik mot själva idéen.[4]

Den kursändring som sanktionsavgifternas införande på skatteområdet representerade[5] var betydelsefull i två bemärkelser. För det första fick denna sanktionsform stor praktisk betydelse genom att den kom att utnyttjas i ett stort antal fall. För det andra öppnade den vägen för en fortsatt utveckling i samma riktning även på andra rättsområden.

Det har redan nämnts att sanktioner av samma typ som sanktionsavgifterna förekommit i rättsordningen redan vid tiden för sanktionsavgifternas införande på skatteområdet.

Till sådana, fortfarande gällande sanktioner kan räknas dubbel försvarsavgift enligt gruvlagen (1938:314) 7 kap. 56 § (numera 1974:342 6 kap 9 §), särskild skatt enligt lagen (1961:180) om tillverkning av sprit och vin (numera straffskatt enligt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker. Warnling-Nerep nämner ytterligare några sådana sanktioner.[6]

Från och med införandet av sanktionsavgifter på skatteområdet har sanktionsavgifternas framväxt (inklusive ersättningen av vissa äldre avgifter) skett i kronologisk ordning enligt följande.

• *Skattetillägg, förseningsavgift och restavgift* på skatteområdet (TL, ML, lagen om

[3] Prop. 1960:175, ss.22-27
[4] Prop. 1960:175, s.44
[5] SFS 1971:71-98
[6] Warnling-Nerep, s.36

stämpelskatt m.fl.) infördes genom SFS 1971:71-98.
• *Överlastavgift* enl. lag (1972:435) om överlastavgift;
• *Skattetillägg och restavgift* enl. vägtrafikskatteförordning (1973:601), numera vägtrafikskattelag (1988:327);
• *Varselavgift* enl. lag (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder;
• *Försvarsavgift* enl. gruvlag (1974:342);
• *Särskild avgift* enl. lag (1974:922); om kreditpolitiska medel;
• *Trafikförsäkringsavgift* enl. trafikskadelag (1975:1410);
• *Förseningsavgift* enl. Tullag (1987:1065), införd genom (SFS 1974:982);
• *Felparkeringsavgift* (SFS 1976:206);
• *Särskild avgift samt byggnads- och tilläggsavgift* enl. plan- och bygglagen (1987:10), införd genom (SFS 1976:666);
• *Överbrukningsavgift* enl. ransoneringslag (1978:268);
• *Dubbel hundskatt* enl. lag (1923:116) om hundskatt, införd genom (SFS 1980:516);
• *Miljöskyddsavgift* enl. miljöskyddslagen (1969:387), införd genom (SFS 1981:420);
• *Övertidsavgift* enl. arbetstidslag (1982:673);
• *Särskild avgift* vid olaga anställning av utlänning enl. utlänningslag (1989:529), införd genom (SFS 1982:1111);
• *Straffavgift i advokatverksamhet* enligt RB 8:7, införd genom SFS (1982:1114);
• *Vattenföroreningsavgift* enl. lag (1980:424) om vattenförorening från fartyg införd genom (SFS 1983:463);
• *Särskild avgift* vid olaga in- och utförsel enl. lag (SFS 1975:85), införd genom (SFS 1984:496);
• *Lagringsavgift* enl. lag (1984:1049) om beredskapslagring av olja;
• *Tulltillägg* enl. tullag (1987:1065), införd genom (SFS 1985:1094);
• *Särskild avgift* vid underlåten registrering av el-material enl. lag (1902:71 s.1) innefattande vissa best. om el-anläggningar, införd genom (SFS 1988:218).

Till sanktionsavgifterna räknas ibland ytterligare två sanktioner: tilläggsavgift enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik och kontrollavgift vid olovlig parkering enligt lag (1984:318). Med hänsyn till den valda terminologin (3.1) samt av skäl som kommer att utvecklas närmare i nästa avsnitt (3.3) räknas dessa sanktioner inte till sanktionsavgifterna, därför att de är att anse som privaträttliga sanktionsavgifter.

3.3 Sanktionsavgifternas rättsliga natur

3.3.1 Sanktionsavgifternas avgränsning mot andra sanktioner

Satsningen på sanktionsavgifterna från och med 70-talets början har väckt frågan om sanktionsavgifternas ställning i rättssystemet, närmare bestämt bland de övriga i rättsordningen förekommande rättsliga sanktionerna. De försök till avgränsning av sanktionsavgifterna mot andra rättsliga sanktioner som gjorts har antingen varit partiella eller enligt min mening inte givit en heltäckande bild.

Nelson, som inte gör någon närmare undersökning av sanktionsavgifternas förhållande till andra sanktioner, nöjer sig med konstaterandet att sanktionsavgifternas uppgift i rättssystemet består i att de ersätter resp. kompletterar straff eller särskild rättsverkan av brott.[7] Strömberg behandlar problemet utifrån RF:s normgivningsregler och konstaterar att det finns goda skäl att betrakta vissa sanktionsavgifter som en rättsverkan av brott.[8] Normgivningsaspekten var aktuell under behandlingen av prop. 1983/84:192 om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar. Frågan var om avgifterna ifråga kunde uppfattas som "annan rättsverkan av brott än böter" (RF 8 kap. 7 § 2 st), vilken ståndpunkt lagrådet i det konkreta fallet inte fann orimlig.[9]

Mest ingående tycks spörsmålet ha behandlats av Warnling-Nerep.[10] Efter analys av sanktionsavgifternas förhållande dels till skatter och avgifter, dels till andra ekonomiska sanktioner kommer hon till följande slutsatser. Beträffande sanktionsavgifternas förhållande till avgifter finner hon att sanktionsavgifterna inte kan inordnas i RF:s avgiftsbegrepp.[11] Vid sanktionsavgifternas avgränsning i förhållande till vite lägger Warnling-Nerep vikt vid de respektiva sanktionernas olika sätt att påverka sanktionernas

[7] Nelson, ss. 119-121
[8] Strömberg, H.: Sanktionsavgifterna och grundlagen. StvT 1984. ss. 227-8
[9] Prop. 1983/84:192, s. 38. Frågan behandlas närmare hos Strömberg, op. cit. och Warnling-Nerep, ss.80-91.
[10] Warnling-Nerep, ss.60-79
[11] op.cit.,s.67

adressater (dvs. att viteshotet verkar individuellt och sanktionsavgifterna generellt).[12] När det rör sig om sanktionsavgifternas förhållande till skadestånd pekar Warnling-Nerep på skadeståndets reparativa funktion jämfört med sanktionsavgifternas repressiva karaktär. Som den egentliga skillnaden mellan dessa två sanktionstyper utpekar hon de olika metoderna för deras beräkning. Sanktionsavgifterna bestäms inte i något avseende så att de skall kompensera uppkommen skada.[13] Mest uppmärksamhet ägnar Warnling-Nerep åt sanktionsavgifternas avgränsning mot bötesstraff och särskild rättsverkan av brott. Hennes slutsats är att "*någon skarp avgränsning mot straffrättsliga sanktioner, i synnerhet sådana straffavgifter som utgör särskild rättsverkan av brott, har inte kunnat åstadkommas*" och sammanfattar: "*En ekonomisk sanktion som utgår med stöd av författning och tillfaller det allmänna är en sanktionsavgift och inte något straff eller någon straffavgift, om den av lagstiftaren utpekas och behandlas som en sanktionsavgift.*"[14]

Warnling-Nereps iakttagelser är, såvitt jag kan bedöma, visserligen riktiga, men enligt min mening ger de inte en helt klargörande bild av sanktionsavgifternas ställning och funktion i sanktionssystemet. Ett skäl kan vara att hon behandlar sanktionsavgifterna som helhet. Som det kommer att visas är emellertid begreppet *sanktionsavgifter* ett samlingsbegrepp för olika sanktioner som skiljer sig i flera hänseenden från varandra och som fyller olika funktioner i sanktionssystemet.

En syn på sanktionsavgifterna som ett enhetligt fenomen är naturligtvis möjlig, men endast om de betraktas från rättspolitisk synpunkt, dvs. som ett uttryck för en förändrad rättspolitik. Vid detta synsätt är två frågor av intresse. För det första, varför har förändringen ägt rum? Den andra frågan är något mer komplicerad. Ovan har vissa principer fastställts som kriminalpolitiken i ett samhälle som i Sverige bör följa för att anses rationell och acceptabel.(2.5) När en förändring av den karaktär som införandet av sanktionsavgifterna innebär ägt rum inställer sig med nödvändighet frågan huruvida förändringen följer de nämnda prin-

[12] op.cit.,s.68
[13] op.cit.,s.69. Här kan anmärkas att beräkningssättet är i själva verket den reparativa resp. repressiva funktionens innebörd.
[14] Warnling-Nerep, s.78

ciperna resp. i vilken mån den eventuellt innebär avvikelser. Till båda frågorna återkommer jag senare. (3.4.)

För att kunna svara på de nämnda frågorna (samt på frågan om införandet av sanktionsavgifterna kan anses innebära en ansats till materiellrättslig differentiering av lagöverträdelser) måste enligt min mening sanktionsavgifternas ställning resp. funktion i rättssystemet bedömas i ett bredare perspektiv än enbart i relation till de sanktioner som utmärks av det med sanktionsavgifterna gemensamma tecknet att de utgår i pengar. Sanktionsavgifternas roll bör bedömas mot bakgrund av det existerande sanktionssystemet i dess helhet.

Ett problem i detta sammanhang utgör den omständigheten att det, trots att det i svensk doktrin förekommer en rad verk som ingående behandlar vissa rättsliga sanktioner, saknas en övergripande systematisk bearbetning av sanktionssystemet som det vore möjligt att här falla tillbaka på. Inom ramen för denna framställning kan enbart presenteras en förenklad skiss över det svenska sanktionssystemet, med tonvikt på de offentligrättsliga sanktionerna. Dessförinnan krävs det emellertid en kort redogörelse för hur sanktionsbegreppet uppfattas i detta arbete, eftersom terminologin på området är skiftande.

3.3.2 Sanktionsbegreppet

De rättsliga sanktionerna är rättsinstrument som från rättsteoretisk synpunkt utgör en underordnad kategori i förhållande till de rättsliga medel som i ett rättssystem tjänar till att garantera rättsenlighet i samhällslivet. Dessa medel är av vitt skilda slag, och det skulle överskrida ramen för denna framställning att gå in på spörsmålet närmare. Enbart exempelvis kan nämnas att till dessa medel kan räknas sådana rättsinstitut som upphävande av lagstridiga domar eller beslut, möjligheten att inte tillämpa föreskrifter i vissa fall (RF 11:14), rättshandlingars ogiltighet (3 kap AvtL) etc.[15]

Ett av dessa medel, det som är aktuellt i detta sammanhang,

[15] jfr t.ex. Zippelius,R.: Rechtsphilosophie. 2 upp. Verlag C.H.Beck. München 1989. ss.195-196

är det *tvång* som används i syfte att säkra rättens efterlevnad. Tvånget utövas antingen *direkt* eller *indirekt*. Till det direkta tvånget får räknas olika former av direkt genomdrivande av rättsnormer som vid exekution, genom vissa polisiära åtgärder enligt polislagen, självtäkt i den mån den tillåts i rättsordningen (BrP 14 § 1 st) etc.

För det indirekta tvånget står rättsliga sanktioner. Det indirekta tvånget utgör det i en lag fastlagda hotet om att en viss olägenhet tillfogas ett subjekt i händelse att subjektet inte uppfyller det som åligger honom enligt lagen (sin rättsskyldighet). För subjektet ifråga framstår olägenheten alltid som en ny, sekundär skyldighet (annan än den som han inte uppfyllt) att göra, underlåta eller tåla något. Han/hon måste betala skadestånd, betala en summa pengar som inte är skadestånd eller tåla annat ingrepp i sin äganderätt resp. besittning, tåla begränsning av sin personliga rörelsefrihet, avstå från sin rätt att utöva en viss verksamhet etc. Om subjektet inte underkastar sig denna olägenhet frivilligt kan skyldigheten ifråga framtvingas i sista hand genom direkt tvång.

Det framgår av det anförda att det direkta och indirekta tvånget logiskt sett inte är sidoordnade begrepp, utan att det direkta tvånget kan vara aktuellt både vid direkt uppfyllelse av en norm och vid genomförandet av sanktioner. Den väsentliga skillnaden mellan dessa båda fall består emellertid däri att det direkta tvånget i det första fallet åsyftar den primära skyldigheten, medan det i det andra fallet är fråga om tvångsuppfyllelse av sanktionsskyldigheten.

I denna framställning förstås alltså med en *rättslig sanktion* den åtgärd (olägenhet) med vilken det hotas i lagen för den händelsen att en rättskyldighet inte uppfylls.[16]

[16] Jfr Ekelöfs definition: "Den rättsliga sanktionen är ... en olägenhet, för vilken lagbrytaren utsätts, och som genomföres medelst tvång, endera alltid eller ock endast för den händelse att personen ifråga icke frivilligt underkastar sig olägenheten." *(Ekelöf, P.-O.: Straffet, skadeståndet och vitet. Uppsala Universitet. Uppsala 1942. s.10.)* En liknande uppfattning representerar även följande från rättsteoretisk synpunkt något mer utvecklade definition: "Der Sanktionsbegriff ist ein Relativbegriff, der weningstens in Beziehung zu folgenden Elementen bestimmt werden muss: zu einer Normenordnung (NO), zu einer Person (x), gegen die die Sanktion gerichtet ist, zur Verletzung einer Pflicht (P) oder einer Norm (N). Die Sanktion S kann daher folgendermassen definiert werden: "S ist eine Sanktion gegen das Subjekt x nach der Ordnung NO wegen der Verletzung der Pflicht P (der Norm N) gerade dann, wenn in der Ordnung NO die Norme gilt, dass gegen x die Massnahme S eintreten soll, falls die Pflicht P verletz wurde". *(Weinberger,O.: Rechtslogik. 2 upp., Duncker*

De ovan nämnda åsiktsskillnaderna i fråga om sanktionsbegreppets innehåll kan bestå däri att man inte skiljer på samma sätt som här görs mellan det direkta och indirekta tvånget. Agge, till exempel, hänför till rättsliga sanktioner sådana åtgärder som *restitution* enligt 191 § utsökningslag (1877:31) (dvs. ett av överexekutor genomfört omedelbart återställande av rubbad besittning eller annat förhållande), *uppfyllelsetvång* som åsyftar framtvingandet av en prestation eller annan rättslig skyldighet, eller olika *non-deliktuella skyddsåtgärder* enligt social lagstiftning.[17] Agge tycks alltså uppfatta som rättsliga sanktioner även sådana åtgärder som här räknas till det direkta tvånget. (En särskild diskussion skulle ha varit motiverad om spörsmålet huruvida de non-deliktuella skyddsåtgärderna kan betraktas som rättsliga sanktioner.)

På grund av det anförda kan det redan nu slås fast att problemet med sanktionsavgifterna inte ligger i att kunna fastställa och precisera deras specifika drag gentemot rättsföreteelser som skatter eller avgifter i RF:s mening. Genom att konstatera att sanktionsavgifterna är rättsliga sanktioner avgränsas sanktionsavgifterna mot alla de rättsfenomen som bär ett liknande namn eller visar andra yttre likheter (t.ex. tvångsavgifter och andra liknande penningprestationer) och som eventuellt utnyttjas (eller kan utnyttjas) till att påverka människors beteende, men som inte är rättsliga sanktioner. Det finns, från rättsteoretisk synpunkt, en principiell skillnad mellan styrning av människors beteende genom en viss målmedveten utformning av en materiell rättsnorm (t.ex. att en från statsmakternas synpunkt oönskad aktivitet betungas med höga skatter eller avgifter) och den styrning som består i tvånget att uppfylla rättsnormerna (vilket sker bl.a. med hjälp av rättsliga sanktioner).

3.3.3 Sanktionssystemet

En frågeställning som går ut på sanktionsavgifternas ställning i

& Humblot. Berlin 1989. s.265.)

[17] *Valda kapitel ur Den allmänna rättsläran. Efter föreläsningar av prof. Ivar Agge.* Stockholms Högskolas Juridiska Förenings Förlag. Stockholm 1958. ss.33-39; Sundberg,J.: *Agges huvudpunkter av den allmänna rättsläran.* Juristförlaget. Stockholm 1982. ss.81-85.

sanktionssystemet är naturligtvis meningsfull enbart under den förutsättningen att det verkligen existerar något som kan betecknas som ett sanktionssystem; att de rättsliga sanktioner som förekommer i rättsordningen kan klassificeras enligt vissa kriterier och inordnas i en viss struktur.

Att de i rättsordningen förekommande sanktionerna utgör ett sådant system tycks obestridligt. På något sätt ligger det i sanktionernas natur av ett indirekt tvång till ett visst beteende. Utnyttjandet av sanktioner såsom ett instrument att förmå människor till rättsenligt beteende implicerar en differentiering av sanktioner. Det ter sig naturligt att, generellt sett, ju större intresse det föreligger att avhålla samhällsmedlemmar från ett visst beteende, desto kraftigare olägenhet hotas med för den händelsen att beteendet (deliktet) sker. Samtidigt torde det gälla att ju kraftigare olägenhet det hotas med, desto mer angeläget är det att olägenheten (sanktionen) inte träffar den oskyldige eller - kort sagt - orättvist. Ett sanktionssystem kan alltså i grunden tänkas som ett slags hierarkiskt system i vilket allvarlighetsgraden av det förbjudna handlandet betingar sanktionens stränghet, som i sin tur leder till högre krav på noggrannhet (rättssäkerhetsgarantier) vid sanktionens påförande.

Denna beskrivning ligger väl till för straffrättens uppbyggnad[18], men den motsvarar också, som jag ser det, de huvudkonturer som kan skönjas bakom sanktionssystemet i dess helhet. Således betraktas de straffrättsliga sanktionerna (som helhet) traditionellt som den typiskt kraftigaste reaktionen från samhällets sida och påförs, följdriktigt, i princip alltid av domstolarna, dvs. under de från rättssäkerhetssynpunkt gynnsammaste formerna. Däremot kan de förvaltningsrättsliga sanktionerna ofta utgå utan domstolarnas medverkan, eventuellt under mindre gynnsamma former sett ur rättssäkerhetssynpunkt. Det vore möjligt att nämna flera exempel på skillnader i utformning av olika sanktioner som återspeglar samhällets attityd till den sanktionerade handlingen

[18] En eventuell invändning att rättssäkerhetsgarantier vid utdömande av straff är likadana för alla brott kan bemötas, till exempel, med hänvisning till strafföreläggande, som typiskt sett ger mindre garantier vid fastställande av straffansvar och straffutmätning. Att detta accepteras kan förklaras endast genom det faktum att det straff som kan utdömas i strafföreläggande är relativt sett lågt.

eller skillnader i handläggning av olika sanktionstyper som grundar sig på olika attityder till olika sanktioners stränghet resp. sociala betydelse allmänt sett. Vid närmare granskning av en konkret reglering finner man visserligen ofta avvikelser från de huvudkonturer som kan anas bakom systemet, men detta har ofta sina förklaringar. Den rättsliga regleringen präglas av en nödvändig formalisering, av växelverkan mellan de rättsliga och etiska normsystemen,[19] rent praktiska behov, tradition etc. Andra kriterier för val av en sanktionstyp kan göra sig gällande.

Spörsmålet är dock mycket invecklat och det finns ingen möjlighet att här behandla det mera ingående. I stället övergår jag till att presentera en skiss över det förevarande sanktionssystemet.

3.3.3.1 De privaträttsliga och offentligrättsliga sanktionerna

Både teoretiskt och praktiskt mycket viktig är uppdelningen av de rättsliga sanktionerna i *privaträttsliga* och *offentligrättsliga*. Skillnaderna mellan dessa två kategorier består huvudsakligen i följande.

De privaträttsliga sanktionerna är - åtminstone inom vissa ramar - dispositiva. De privaträttsliga subjekten kan i princip förfoga över både vad som kommer att utgöra en sanktion i ett visst privaträttsligt förhållande och huruvida sanktionen kommer att realiseras om den sanktionsbelagda skyldigheten inte uppfylls. (Självklart är det alltid det berättigade subjekt som kan förfoga över t.ex. rätten till skadestånd.)

De offentligrättsliga sanktionerna är däremot ej förhandligsbara, de genomförs i princip oberoende av de berörda subjektenas vilja[20] och är alltid reglerade i en författning.

Om den primära skyldigheten i ett privaträttsligt förhållande inte uppfylls inträder den konkreta sanktionsskyldigheten i regel omedelbart ex lege eller ex contractu och kan giltigt fullgöras även utan myndigheternas medverkan. Om domstolen (eller annat

[19] T.ex. kan de etiska normerna "förstärka" en rättslig sanktions verkan, om sanktionens påförande i sig uppfattas som nedsättande av omgivningen. Tvärtom kan verkan försvagas om rättsnormen strider mot de rådande etiska värderingarna.

[20] Undantag förekommer, i straffrätt framför allt brott som faller under privat åtal eller som kan åtalas endast efter anmälan.

behörigt subjekt, t.ex. skiljeman) har att ta ställning till frågan huruvida en sanktionsskyldighet föreligger eller inte har domstolens avgörande i princip karaktär av ett auktoritativt fastställande av att det sanktionsskyldiga subjektet rätteligen skall fullgöra något visst (t.ex. betala skadestånd; är skadeståndsbeloppet omtvistat fastställs även det).

Tillämpningen av en offentligrättslig sanktion i ett konkret fall förutsätter däremot alltid beslut av en behörig myndighet. Först av beslutet framgår det (i princip) vad som utgör sanktionsskyldigheten i det konkreta fallet. Beslutet ifråga är i denna mening konstitutivt.

Ett kännetecknande (men inte nödvändigt) drag hos de privaträttsliga sanktionerna är vidare att de till skillnad från de offentligrättsliga sanktionerna ofta har reparativ funktion.

Bland de i svensk rätt förekommande privaträttsliga sanktionerna kan i första hand nämnas skadestånd, olika penningprestationer som dröjsmålränta och - vilket är viktigt i detta arbete - även kontrollavgift vid olovlig parkering och tilläggsavgift i kollektiv persontrafik (se under 3.3.4). Vidare är det fråga om diverse sanktionsåtgärder som parterna kan avtala om sinsemellan (t.ex. privaträttsligt vite). Till privaträttsliga sanktioner kan räknas även t.ex. hävning av avtal enligt köplagen. Ytterligare en grupp bland de privaträttsliga sanktionerna utgör disciplinära påföljder inom privaträttsliga sammanslutningar.

De offentligrättsliga sanktionerna behandlas mera utförligt strax nedan, än så länge utan beaktande av sanktionsavgifterna.

3.3.3.2 De offentligrättsliga sanktionerna i svensk rätt

De straffrättsliga sanktionerna. Bland de offentligrättsliga sanktionerna går den från rättssystematisk synpunkt viktigaste skiljelinjen mellan straff (fängelse, böter) och annan brottspåföljd (villkorlig dom, skyddstillsyn, överlämnande till särskild vård) å ena sidan och de övriga offentligrättsliga sanktionerna å andra sidan.

Vad som är straff fastställs taxativt i lagen (BrB 1:3). (Straff kan ersättas genom annan brottspåföljd.) Straffbeläggande i sin tur utstakar brott såsom en kategori av delikt, oavsett deliktens karaktär utifrån andra ifrågakommande kriterier. En jämförelse

mellan olika sanktioner som går ut på om en rättslig sanktion kan betraktas som straff eller inte är alltså i juridisk mening meningslös, därför att det som gör att en sanktion är straff är sanktionens namn (böter eller fängelse) och inte sanktionens egenskaper. Mutatis mutandis gäller detsamma om jämförelser mellan olika lagöverträdelser och *brott*. Sådana jämförelser är emellertid alltid möjliga *de lege ferenda* med utgångspunkt från straffens eller brottens egenskaper materiellt sett.

Förutom straff (och andra brottspåföljder) räknas vidare till de straffrättsliga sanktionerna *särskild rättsverkan av brott*. Liksom straff är de sanktioner som faller under begreppet särskild rättsverkan att anse som sanktioner för brott, men med den väsentliga skillnaden att de inte kan utgöra självständig sanktion, utan de kan i princip endast komplettera straff resp. annan brottspåföljd.

Som särskild rättsverkan av brott betecknas i brottsbalken förverkande och företagsbot. Till skillnad från vad som sagts om straff och brott innebär detta inte en legal definition av särskild rättsverkan, utan endast en generisk beteckning, dvs. en term för sanktioner av detta slag. Som särskild rättsverkan är alltså att anse rättsliga sanktioner som kan åläggas för brott vid sidan av straff eller annan brottspåföljd.

Förutom förverkande och företagsbot faller under denna definition av särskild rättsverkan en rad andra sanktioner som inte regleras inom ramen för den straffrättsliga regleringen stricto sensu. Det rör sig om vissa fall av återkallelse av körkort (körkortlag (1977:477) 16 § p 1-2), vissa fall av näringsförbud (lag (1986: 436) om näringsförbud 1 § p 1), utvisning (utlänningslag (1989:529) 4 kap 7 §) etc.

Företagsbotens rättsliga karaktär skulle ha förtjänat en närmare analys. Det är att notera att företagsboten - oavsett dess placering i BrB 36 kap. - strängt taget inte är en sanktion för brott. Begående av ett brott är visserligen en förutsättning för att företagsboten kan åläggas, men vid närmare påseende måste den slutsatsen dras att sanktionen rimligen inte kan rikta sig mot den som begått brottet. Den som "straffas" är näringsidkare i vars verksamhet ett brott begåtts, och han "straffas" därför att han tillåtit brottets begående. Om företagsboten skulle ålagts den näringsidkare som själv begått brottet, skulle det innebära - med hänsyn till hur företagsbotsrekvisiten är formulerade - att den som straffas för ett brott åläggs ytterligare en sanktion (företagsboten) för att han inte förebyggt sin egen brottslighet, vilket uppenbarligen är orimligt (BrB 36:7 p 2; de rekvisit som anges

under p 1 och 2 måste utifrån lagens lydelse tolkas som kumulativa). Bestämmelserna om företagsboten stadgar i själva verket om en "gärning" som kan begås av den näringsidkare i vars verksamhet ett brott begåtts. Gärningens rekvisit kan sägas utgöra näringsidkarens (företagets) *underlåtenhet att vidta åtgärder* som skäligen kunnat krävas för att förebygga ett brott som begåtts i utövningen av näringsverksamhet samt att brottet inneburit grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars varit av allvarlig art. Ansvaret är strikt och kan ådömas även juridiska personer.

De enskilda fallen av särskild rättsverkan har endast det gemensamma att det rör sig om sanktioner som kan åläggas som kompletterande sanktioner för brott. I övrigt, utifrån andra kriterier som ibland är relevanta vid klassificering av rättsliga sanktioner, visar de en rad skillnader inbördes. Så till exempel kan domstolen fatta beslut om vissa sanktioner (utvisning, förverkande) på egen initiativ, i andra fall (företagsbot, näringsförbud) endast på grund av åklagarens yrkande. Återkallelse av körkort avgörs av en annan myndighet (länsrätten) än den som behandlar själva brottet, frågan om näringsförbud p.g.a. brott tycks kunna avgöras av en annan domstol än den som behandlat brottmålet, talan om företagsbot kan föras i en annan rättegång men, av allt att döma, inför samma domstol som avgjort ansvarsfrågan i brottmål ifråga, etc.

De förvaltningsrättsliga sanktionerna. De förvaltningsrättsliga sanktionerna kan lämpligen uppdelas i flera grupper.

• En grupp utgör de rättsliga sanktioner som kan beskrivas som den negativa sidan av förvaltningsmyndigheternas tillståndsverksamhet. Återkallelse av ett tillstånd till en viss verksamhet kan generellt sett knytas an olika fakta. I vissa fall utgör återkallelsen en sanktion för ett visst handlande från den berättigades sida. Åtgärden kan betraktas som särskild rättsverkan av brott om den betingas av att den berättigade begått ett visst brott (t.ex. vissa fall av återkallelse av körkort). I andra fall utgör åtgärden en självständig sanktion. Flera exempel kan nämnas. Förutom den redan omtalade återkallelsen av körkort rör det sig om återkallelse av serveringstillstånd enligt lag (1977:293) om handel med drycker (64 §), avförande ur register av ett utländsk företag med tillstånd att idka näring i Sverige enligt lag (1968:555) rörande samma frågor (24 § 1 st p 4), etc.

Det kan göras gällande att också näringsförbud är en åtgärd

av samma natur, trots att det i vanliga fall inte krävs tillstånd till näringsverksamhet. Man tycks emellertid implicit förvänta sig att den som idkar näring uppfyller vissa förutsättningar. Om förväntningarna inte infrias kan näringsförbud meddelas.

Det finns flera frågor som skulle kunna diskuteras i samband med denna grupp av sanktioner, men en mera detaljerad analys av detta spörsmål är inte syftet med denna framställning.

• Den andra gruppen bland de förvaltningsrättsliga sanktionerna bildar de i svensk rätt ofta brukade *offentligrättsliga viten.*[21] Före tillkomsten av sanktionsavgifterna tycks offentligrättsligt vite ha utgjort den enda typen bland de förvaltningsrättsliga sanktionerna som varit förenad med betalningsskyldighet (förutom de få sanktionsavgifter som förekommit i rättsordningen redan före 70-talet). Sanktionens särställning kan motiveras dels genom det nyss nämnda förhållandet, dels genom den för vitet typiska konstruktionen jämfört med andra sanktioner. Det specifika består i att vite utdöms först om den vitesskyldige inte uppfyller en skyldighet som en behörig myndighet för hans del specificerat. Vitets konstruktion gör att sanktionen lämpar sig för vissa speciella förhållanden och till speciella syften.

• Den sista gruppen bland de förvaltningsrättsliga sanktionerna är *offentligrättsliga disciplinpåföljder* (inom offentlig anställning och försvarsmakten, inom hälso- och sjukvård m.fl.) De offentligrättsliga disciplinpåföljderna skiljer sig från de övriga offentligrättsliga sanktionerna framför allt i det hänseendet att de kan inträda inte enbart p.g.a. överträdelser av rättsnormer, utan även som följd av brott mot normer som inte är att betrakta som rättsliga. Så t.ex. kan disciplinpåföljd åläggas för tjänsteförseelse enligt lag (1976:600) om offentlig anställning (10 kap 1 §), erinran eller varning enligt lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. kan inträda p.g.a. brott mot medicinvetenskapens leges artis, disciplinpåföljder i advokatverksamhet för överträdelser av Sveriges advokatsamfunds vägledande regler om god advokatsed etc. Från en annan synvinkel kan förhållandet beskrivas på det sättet att disciplinpåföljderna ofta är sanktioner för överträdelser av normer som är bindande endast inom en viss

[21] Här åsyftas det s.k. materiella vitet (jfr SOU 1982:21 Ett effektivare vite. s.25)

organisationsenhet.

Processrättsliga sanktioner. Som en särskild grupp inom sanktionssystemet är att anse de processrättsliga sanktionerna (som måste hållas isär från processrättsliga tvångsåtgärder som inte har karaktär av sanktioner). Dessa sanktioner utmärker sig framför allt genom det specifika syfte som de uppfyller (dvs. genomförande av ett rättsförfarande).

Sammanfattningsvis kan det offentligrättsliga sanktionssystemet framställas enligt följande:

- *De straffrättsliga sanktionerna*
  - Straff (fängelse, böter) och andra brottspåföljder (villkorlig dom, skyddstillsyn, överlämnande till särskild vård).
  - Särskild rättsverkan av brott (förverkande, utvisning p.g.a. brott, vissa fall av återkallelse av körkort samt näringsförbud, företagsbot etc.).
- *De förvaltningsrättsliga sanktionerna*
  - Sanktionerna förknippade med förvaltningsmyndigheternas tillståndsverksamhet (vissa fall av återkallelse av körkort, återkallelse av serveringstillstånd, näringsförbud, etc.).
  - Det offentligrättsliga vitet (resp. vitesföreläggande).
  - De offentligrättsliga disciplinpåföljderna
- *De processrättsliga sanktionerna*

En viktig fråga i samband med klassificering av de offentligrättsliga sanktionerna är vem som är behörig att påföra en sanktion, eller annorlunda uttryckt, när utdömande av en viss sanktion - formellt sett - är föremål för rättskipning och när det kan sägas röra sig om förvaltningsutövning. I samband med tillämpning av de rättsliga sanktionerna är spörsmålet relevant framför allt utifrån rättssäkerhetsproblematiken. Generellt sett ger rättskipningen bättre förutsättningar för målets allsidiga bedömning och därmed för ett materiellrättsligt korrekt avgörande. I enlighet med detta synsätt skulle man kunna förvänta sig att de sanktioner som innebär mera djupgående intrång i den enskildes (fysisk eller juridisk person) rättssfär eller vars utdömande kräver en mer komplicerad rättslig bedömning är föremål för rättskipning. I viss mån bekräftar den genomförda systematiseringen denna princip.

Utgår man från den allmänt vedertagna föreställningen om att kriminalisering representerar samhällets kraftigaste reaktion mot oönskade beteenden och följaktligen bör sanktioneras genom de mest kännbara sanktionerna är det s.a.s. i sin ordning att - med undantag av återkallelse av körkort - alla de till brott knutna sanktionerna faller under domstolarnas behörighet. Däremot är det svårt att finna ett klart kriterium bakom fastställande av olika myndigheters behörighet när det rör sig om påförande av de förvaltningsrättsliga sanktionerna (förutom disciplinpåföljderna). Såväl domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas behörighet fastställs utan att ett mönster kan spåras i behörighetens fördelning.

3.3.4 Vissa sanktionsavgifters rättsliga natur

Innan sanktionsavgifterna undersöks utifrån det ovan skisserade sanktionssystemet behövs en närmare avgränsning av kretsen av de offentligrättsliga sanktionsavgifterna.

Det råder allmän enighet om att kontrollavgift vid olovlig parkering enligt lag (1984:318) är en sanktion av privaträttslig karaktär. Olika åsikter förekommer däremot i fråga om den rättsliga naturen av tilläggsavgift enligt lag (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik, trafikförsäkringsavgift enligt trafikskadelag (1975:1410) och straffavgift i advokatverksamhet enligt RB 8:7.

Nelson, till exempel, tycks inte räkna de tre sistnämnda sanktionerna till sanktionsavgifterna, uppenbarligen av den anledningen att han betraktar dem som sanktioner av privaträttslig karaktär.[22] Av samma åsikt är Strömberg, som dock inte tar upp frågan om straffavgift i advokatverksamhet.[23] Däremot menar Warnling-Nerep att dessa avgifter är att anse som offentligrättsliga sanktionsavgifter. Som skäl för sin ståndpunkt anger hon att det faktum att den påförda avgiften tillfaller ett privaträttsligt subjekt inte utesluter att avgiften kan betraktas som offentligrättslig sanktion samt att trafikutövare och trafikförsäkringsföreningen kan

[22] Nelson, ss.114-115;
[23] Strömberg, StvT 1984 s. 227

sägas ha uppdragits att utöva förvaltningsuppgifter i RF:s mening (RF 11:6 st 3). Avgörande vikt tillmäter hon den omständigheten att avgifterna utgör ekonomisk sanktion som utgår med stöd av författning: "*Om ett enskilt subjekt äger utkräva en ekonomisk sanktion med stöd av författning, bör penningprestationen ifråga uppfattas som en sanktionsavgift.*"[24] Samma skäl gör sig enligt Warnling-Nerep gällande även beträffande straffavgift i advokatverksamhet.[25]

Spörsmålet har en viss betydelse inte enbart som ett rent teoretiskt spörsmål eller för avgränsning av de rättsfenomen som är föremål för undersökning i detta avsnitt, utan framför allt i de situationer när både de straffrättsliga och de nyss nämnda sanktionerna är tillämpliga samt i normgivningsfrågor.

Utifrån de ovan nämnda kriterierna för gränsdragning mellan privaträttsliga och offentligrättsliga sanktioner (3.3.1) tycks det finnas skäl till att tilläggsavgift i kollektiv persontrafik räknas till de privaträttsliga snarare än offentligrättsliga sanktionerna. Förhållandet mellan trafikbolag och trafikanter är tveklöst ett privaträttsligt förhållande, ej ett förhållande mellan den enskilde och det offentliga.[26] Tilläggsavgiften skiljer sig visserligen från andra privaträttsliga sanktioner i flera hänseenden, vilket enligt min mening beror på att den är anpassad till de speciella förhållandena i denna verksamhet. Det avgörande torde dock vara att avgiften utkrävs i ett privaträttsligt förhållande av den skadade part som även kan förfoga över sitt anspråk. Att en viss offentligrättslig kontroll i form av bestämmande om avgiftens storlek förekommer ändrar inte avgiftens rättsliga karaktär. På samma sätt bestäms i lagen t.ex. storlek på dröjsmålränta (jfr räntelag (1975:363) 6§) och indirekt även kontrollavgift enligt lag (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering (4 §), som Warnling-Nerep själv betraktar som privaträttslig sanktion. De nämnda lagarna är dessutom exempel på ekonomiska sanktioner som allmänt betraktas som privaträttsliga trots att de kan utkrävas med stöd av författningar (vilket för övrigt ofta gäller även skadestånd).

Warnling-Nereps ståndpunkt att trafikförsäkringsavgift enligt

[24] Warnling-Nerep, s.57

[25] op.cit., s.123

[26] Jag tror inte, till skillnad från Warnling-Nerep, att trafikutövare i detta fall kan anses utföra förvaltningsuppgifter.

trafikskadelag (1975:1410) är en offentligrättslig sanktion kan däremot anses välmotiverad såvitt hon grundar sin uppfattning på det förhållandet att försäkringsanstalterna - genom trafikförsäkringsföreningen - i detta fall utövar förvaltningsuppgifter förenade med viss myndighetsutövning.[27] Försäkringsanstalterna är i och för sig privaträttsliga subjekt och trafikförsäkringsavgift är en sanktion knuten till försäkringsavtal. Från denna synpunkt finns det inga hinder mot att klassificera trafikförsäkringsavgift som en privaträttslig sanktion. Å andra sidan kan det inte förbises att, för det första, trafikförsäkringen ifråga är *obligatorisk* enligt offentligrättsliga regler och, för det andra, att de försäkringsanstalterna som är *berättigade* till att meddela trafikförsäkringen även är *skyldiga* att göra det. Det rör sig alltså inte om privaträttsligt avtalsförhållande av samma karaktär som i kollektiv persontrafik, utan det tycks vara uppenbart att trafikskadeförsäkringen är en offentligrättslig angelägenhet som ombesörjs av privaträttsliga subjekt. Dessutom kan det påpekas att det inte är avtalsparten som kan utkräva sanktionen, utan ett särskilt subjekt - trafikförsäkringsföreningen. Trafikförsäkringsföreningens delvis offentligrättsliga karaktär understryks av att regeringen fastställer stadgar för föreningens verksamhet (trafikskadelag (1975:1410) 30 §). De nämnda momenten gör att trafikförsäkringsavgiften trots allt här betraktas som en offentligrättslig sanktion.

Beträffande straffavgift i advokatverksamhet enligt RB 8:7 3 st kan följande anföras. Advokatverksamhet är otvivelaktigt en privat kommersiell angelägenhet och advokatsamfundet en privaträttslig sammanslutning. Med hänsyn till advokatverksamhetens samhälleliga betydelse är den emellertid delvis underkastad offentligrättslig kontroll, i princip på samma sätt som t.ex. vissa kategorier av hälso- och sjukvårdspersonal oavsett om de är i offentlig eller privat anställning.[28] På hälso- och sjukvårdsområdet är vissa statliga myndigheter verksamma med uppgift att utöva den offentligrättsliga kontrollen, bl.a. hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. En uppgift liknande den som ansvarsnämnden uppfyller på hälso- och sjukvårdsområdet har anförtrotts - bland andra uppgifter rörande advokatverksamheten - advokatsamfundets

[27] Warnling-Nerep, s.57
[28] jfr lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.

styrelse. I denna mening kan advokatsamfundets styrelse sägas uppfylla vissa förvaltningsuppgifter förenade med myndighetsutövning, nämligen uppgifter rörande den offentliga kontrollen över advokatverksamhet. Det är detta moment som jag menar väger tyngst vid en bedömning av straffavgiftens rättsliga karaktär, inte det blotta faktum att avgiften utgår med stöd i lag.[29] Straffavgiften enligt RB 8:7 (liksom de övriga där fastställda disciplinära påföljderna) bör följaktligen betraktas som en offentligrättslig sanktion, närmare bestämt en offentligrättslig disciplinpåföljd.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att av de under 70- och 80-talet införda sanktionsavgifterna är två avgifter, dvs. kontrollavgift vid olovlig parkering samt tilläggsavgift i kollektiv persontrafik, av privaträttslig karaktär och faller därför utanför denna framställnings ram. I övriga fall - med en viss tvekan i fråga om trafikförsäkringsavgift - torde det röra sig om offentligrättsliga sanktionsavgifter.

3.3.5 Sanktionsavgifternas grundläggande klassificering

En lämplig utgångspunkt för bedömning av sanktionsavgifternas plats i det ovan presenterade sanktionssystemet är huruvida en viss sanktionsavgift är den enda ifrågakommande sanktionen för ett visst beteende (ett lagbrott) eller om sanktionsavgiften kan påföras *vid sidan av* eller *i stället för* en annan sanktion som - beträffande samma gärning - kan inträda enligt straffrätten. Utifrån detta kriterium kan sanktionsavgifterna uppdelas enligt följande.

3.3.5.1 Sanktionsavgifter som utgör den enda påföljden

• *Varselavgift.* Enligt lag (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (17§) påförs varselavgift arbetsgivare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att varsla om driftinskränkningar i vissa fall. Gärningen har ingen motsvarighet inom straffrätten. Däremot är det ett brott (19§) att i varsel (och

[29] jfr Warnling-Nerep, s.123

i vissa andra fall) lämna oriktig uppgift vilken ej saknar betydelse.[30] Avgiften påförs av allmän domstol på talan av AMS.

• *Dubbel försvarsavgift* enligt gruvlag (1974:342) (6 kap 8,9 §§). En gruvinnehavare som inte betalar försvarsavgift inom föreskriven tid skall inom högst tre månader betala belopp motsvarande av dubbla beloppet av vad som inte betalats. Avgiften påförs av bergmästaren. (Om bergmästarens föreläggande ej efterkommes förklarar han rätten till utmålet förverkad.)

• *Särskild avgift* enligt lag (1974:922) om kreditpolitiska medel (29§). Genom avgiften sanktioneras brott mot föreskrifter som riksbanken meddelar med stöd av denna lag. Avgiften ålägger riksbanken.

• *Trafikförsäkringsavgift* enligt 31 § trafikskadelag (1975:1410) påförs den försäkringspliktige som underlåtit fullgöra sin försäkringsplikt beträffande motorfordon som är registrerat i bilregister och ej är avställt.[31] Om det saknas försäkring för ett motorfordon som ej är registrerat eller som är avställt och som brukas i trafik begår den försäkringringspliktige brott (33 §). Avgiften ålägger trafikförsäkringsföreningen.

• *Felparkeringsavgift* enligt lag (1976:206) om felparkeringsavgift. Generellt sett kan en felaktig parkering utgöra antingen brott (VTK 164 § p 5) eller överträdelse enligt lagen om felparkeringsavgift. Vilka gärningar som utgör administrativa lagöverträdelser resp. brott fastställs i förordning (1976:1128) om felparkeringsavgift (1§) och i VTK 164 § p 5. I händelsen att en gärning för vilken felparkeringsavgift påförts senare åtalas återbetalas felparkeringsavgiften (14,15 §§). Felparkeringsavgift påförs av polis eller trafikövervakare.

• *Särskild avgift* samt *byggnads- och tilläggsavgift* enligt 10 kap. plan- och bygglag (1987:10). De gärningar som sanktioneras med avgifter har inte någon motsvarighet i straffrätt. Särskild avgift och byggnadsavgift ålägger byggnadsnämnden, tilläggsavgift utdöms av allmän domstol på talan av åklagare.

• *Lagringsavgift* enligt lag (1984:1049) om beredskapslagring av

[30] Det är att notera att den handling som typiskt sett tycks vara allvarligare sanktioneras med avgift medan den mindre allvarliga handlingen utgör brott. Saken tas upp i nästa avsnitt (3.4).

[31] I denna situation kan även vitesföreläggande meddelas (32§)

olja (27§). Den sanktionerade handlingen (att inte hålla fastställt beredskapslager) kan inte utgöra brott, men den kan ge anledning till vitesföreläggande (33 § 1 st p 1). Lagringsavgift ålägger överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

• *Särskild avgift* vid underlåten registrering av el-material enlig lag (1902:71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (18§). Avgiften påförs om de som yrkesmässigt överlåter eller hyr ut vissa el-anordningar bryter mot kravet på registrering enligt 17§. Enligt samma lag (27§ p 3) är det brott om någon bryter mot bl.a. samma bestämmelse (17§), som, vid sidan av dem som överlåter eller hyr ut elartiklar, även gäller för elartiklarnas tillverkare och importörer. Av lagtexten att döma torde alltså både straff och avgift kunna komma i fråga som sanktion för den avgiftsbelagda handlingen. Enligt departementchefens uttalande[32] skall emellertid den som yrkesmässigt överlåter eller hyr ut elartiklar utan att kravet på registrering har iakttagits inte dömas till straff, utan enbart sanktionsavgiften skall utgå. Avgiften ålägger statens energiverk.

• Till denna grupp skall slutligen räknas vissa sanktionsavgifter enligt diverse skattelagar och tullagen. Att inte lämna deklaration inom föreskriven tid kan föranleda *förseningsavgift* enligt taxeringslagen (1990:324) 5 kap. 5 §. I övrigt är en sådan handling inte straffbar. (Underlåtenhet att avge deklaration är brott enligt SBL 2§ 2 st enbart om det sker med avsikt att skatt eller avgift skall påföras med för lågt belopp.) På ett liknande sätt finns det ingen motsvarighet i straffrätten till handlingar som kan medföra att *restavgift* enligt andra skattelagar påförs. Detsamma gäller även beträffande förseningsavgift enligt TullL 86 §.

Avgifterna åläggs av skattemyndigheterna. En annan typ av sanktionsavgifter enligt skattelagar behandlas inom nästa grupp.

3.3.5.2 Den sanktionsavgiftsbelagda gärningen är även straffbelagd

Dessa sanktionsavgifter (och motsvarande gärningar) bör lämpligen uppdelas i flera grupper allt efter förhållandet mellan avgift och

[32] Prop. 1987/88:82, ss.51-52

straff.

• Förutom de sanktionsavgifter inom skatte- och tullagstiftningen som nämndes ovan förekommer det på dessa områden även sanktionsavgifter som utifrån den frågeställning som här är aktuell visar en annan karaktär. Det rör sig om *skattetillägg* enligt vissa skattelagar[33], *avgiftstillägg*[34] samt *tulltillägg*[35] och *särskild avgift vid olaga in- och utförsel*[36].

Skattetillägg, avgiftstillägg och tulltillägg utgår om den skatte-, avgift- resp. tullskyldige lämnar oriktiga uppgifter i motsvarande deklarationer. Dessa gärningar är även brott enligt SBL (2,7 §§) och VSL (5 §). Samtidigt med införandet av de nämnda sanktionsavgifterna infördes särskilda åtalsregler både i SBL (13§) och VSL (23a§). Innebörden av dessa regler är att de nämnda brotten, om de är ringa, åtalas enbart om det är påkallat av särskilda skäl. I VSL 23a§ nämns uttryckligen att regeln hänger samman med möjligheten att påföra tulltillägg resp. särskild avgift enligt lagen om olaga in- eller utförsel. Att motsvarande är fallet även enligt SBL framgår av förarbetena.[37]

Därav kan följande slutsatser dras. De aktuella sanktionsavgifterna (skatte-, avgift- och tulltillägg samt särskild avgift) är påföljder för handlingar som är *brott* enligt SBL 2,7§§ och VSB 5§. Strängt taget innebar alltså införandet av sanktionsavgifterna ifråga inte avkriminalisering av de aktuella gärningarna som det ofta görs gällande, utan gärningarna är fortfarande att betrakta som brott i juridisk mening. Depenaliseringen har uppnåtts genom särskilda åtalsregler. Är brotten ifråga ringa åtalas de enbart om särskilda skäl föreligger. Oavsett om brotten är ringa eller allvarligare, och oavsett om de åtalas eller inte, påförs sanktionsavgifterna, detta både mot fysiska och juridiska personer.

Annorlunda ter sig den rättsliga regleringen i fråga om brottet

[33] T.ex. taxeringslag (1990:324), 5 kap. 5§; lag (1968:430) om mervärdeskatt 64a§; lag (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, 7 kap. 1§; vägtrafikskattelag (1988:327) 83 §; m.fl.

[34] lag (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, 38§

[35] Tullag (1987:1065) 83§

[36] lag (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor, 3§

[37] Prop. 1971:10, s.262

Annorlunda ter sig den rättsliga regleringen i fråga om brottet *vårdslös skatteuppgift* enl. 5 § SBL, dvs. den culpösa formen av brott enl. 2 § SBL. Bland brottets objektiva rekvisit ingår att gärningen rör "betydande belopp" (den undantagna skatten eller avgiften). En gärning som inte uppfyller detta rekvisit är alltså inget brott och därmed är skattetillägg den enda ifrågakommande sanktionen i en sådan situation. Uppfylls rekvisitet "betydande belopp" får skattetillägget karaktär av en kompletterande sanktion.

• Till den andra undergruppen kan lämpligen följande sanktionsavgifter hänföras: *Straffskatt* enl lag (1977:293) om handel med drycker (37§); *Överlastavgift* enl. lag (1972:435) om överlastavgift; *Miljöskyddsavgift* enl. 52§ miljöskyddslag (1969:387); *Övertidsavgift* enl. 26§ arbetstidslag (1982:673); *Särskild avgift* vid olaga anställning av utlänning enl. 10 kap. 7§ utlänningslag (1989:529); *Vattenföroreningsavgift* enl. 8 kap. 1§ lag (1980:424) om vattenförorening från fartyg.

Alla dessa sanktionsavgifter har det gemensamma att de kan utgå för gärningar som samtidigt är straffbelagda. Jämfört med sanktionsavgifterna på skatte- och tullområdet ligger skillnaden däri att påförande av en sanktionsavgift inte ger någon anledning till en annorlunda bedömning av åtalsfrågan. I varje fall framgår detta inte av lagtexten.

• Till sist skall två udda sanktionsavgifter nämnas. Det rör sig om *överbrukningsavgift* enl. 38§ ransoneringslag (1978:268) och *dubbel hundskatt* enl. lag (1923:116) om hundskatt.

Överbrukningsavgiften utmärks av det särdraget att, trots att samma handling kan utgöra brott (44 § 1p ransoneringslagen), enligt 44 § 2 st gäller att om avgiften utgår skall straff ej utdömas.

Mycket särpräglad är konstruktionen av dubbel hundskatt. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter fullgöra sin anmälningsplikt beträffande hund kan dömas för brott till böter. Medger emellertid den hundskatteskyldige underlåtelsen får han "rabatt" i form av att åtal inte väcks, men han skall i stället betala dubbel hundskatt.

3.3.5.3 Sammanfattning samt andra kriterier för klassificering av sanktionsavgifterna

Enligt det valda kriteriet, dvs. tillämpligheten av andra sanktioner vid sidan av sanktionsavgifterna för en viss gärning, kan de förekommande sanktionsavgifterna uppdelas i följande grupper:

I. De sanktionsavgifter som utgör den exklusiva sanktionen för en viss gärning (varselavgift, särskild avgift enligt lag om kreditpolitiska medel, trafikförsäkringsavgift, felparkeringsavgift, särskild avgift samt byggnads- och tilläggsavgift enligt PBL, lagringsavgift, särskild avgift vid underlåten registrering av el-material samt förseningsavgift och restavgift enligt skattelagar).

II. De sanktionsavgifter som sanktionerar gärningar som dessutom är kriminaliserade. En sanktionsavgift kan då påföras i stället för eller vid sidan av de straffrättsliga sanktionerna.

Följande situationer kan uppstå:

a) Sanktionsavgiften utgör alternativ till straff i den meningen att antingen utgår sanktionsavgiften eller utdöms straff, sammanträffande är uteslutet (överbrukningsavgift, dubbel hundskatt).

b) Utdömande av straffansvar är delvis beroende av om en sanktionsavgift - som samtidigt är tillämplig - har påförts. Detta gäller enligt 13 § SBL och 23a § VSL vissa ringa brott enligt de nämnda lagarna om skatte-, avgift- eller tulltillägg utgår.

c) Straffansvar kan utdömas och sanktionsavgift påföras i princip oberoende av varandra (straffskatt, överlastavgift, miljöskyddsavgift, övertidsavgift, särskild avgift vid olaga anställning av utlänning, vattenföroreningsavgift).

Bilden kompliceras ytterligare om vissa andra moment beaktas:

- Majoriteten av sanktionsavgifterna åläggs av olika förvaltningsmyndigheter. Både inom grupp I och II förekommer emellertid sådana avgifter som faller under domstolarnas behörighet. I den första gruppen är det fråga om varselavgift samt tilläggsavgift enligt PBL, i den andra gruppen övertidsavgift, särskild avgift vid olaga anställning av utlänning samt straffskatt.
- De flesta avgifter kan utifrån lagens lydelse tillämpas både mot fysiska och juridiska personer, med undantag av straffskatt och dubbel hundskatt som kan åläggas enbart fysiska personer. Särskild

avgift enligt lagen om kreditpolitiska medel kan p.g.a. avgiftens tillämpningsområde påföras enbart juridiska personer.

• De flesta sanktionsavgifterna kan utgå utan att uppsåt eller oaktsamhet vid gärningens tillkomst behövs påvisas. Undantaget utgör varselavgift som kräver uppsåt eller oaktsamhet.

Det sistnämnda förhållandet presenteras i litteraturen ofta på det sättet att för sanktionsavgifterna strikt (objektivt) ansvar är typiskt.[38] I viss mån beror uppfattningen därom på hur *strikt ansvar* definieras. Antingen kan man göra det utifrån de materiellrättsliga rättsreglerna, dvs. frågan ställs om lagen möjliggör beaktande av subjektiva moment vid ansvarsbedömningen, eller utifrån regler om bevisbördan, vilket tycks vara det vanliga inom anglo-amerikansk rätt. (*Strict liability* anses föreligga om åklagare inte behöver styrka *mens rea*[39])

Alla sanktionsavgifter i svensk rätt åtföljs av mer eller mindre allmänt hållna jämkningsregler. I den mån jämnkningsreglerna baseras på subjektiva element vore det egentligen möjligt att tala om omvänd bevisbörda i stället för strikt ansvar.[40]

3.3.6 Sanktionsavgifternas ställning i sanktionssystemet

Den hittills genomförda analysen av sanktionsavgifternas rättsliga natur visar tydligt att fenomenet *sanktionsavgifter som helhet* omöjligen kan placeras i det sanktionssystem som kan skönjas i svensk rätt (3.3.3) eller - vilket är den andra sidan av samma mynt - jämföras med andra i rättsordningen förekommande sanktionstyper. Under begreppet *sanktionsavgifter* förekommer i själva verket från rättssystematisk synpunkt mycket olikartade sanktioner. Sanktionsavgifternas klassificering kräver alltså ett mera nyanserat tillvägagångssätt.

Det har redan fastställts, till att börja med, att straffavgift i advokatverksamhet bör hänföras till de offentligrättsliga disciplinpåföljderna (3.3.4).

Däremot är de övriga två ovan bildade grupperna av sanktionsavgifter inte möjliga att inbegripa under någon av de sanktionsty-

[38] jfr t.ex. Warnling-Nerep, s.92, Eriksson, ss.20-22
[39] jfr Leigh,L.H.: Strict and Vicarious Liability. Sweet & Maxwell. London 1982. ss.11-12.
[40] jfr Nelson, s. 120.

per som tidigare funnits i sanktionssystemet.

De sanktionsavgifter som utgör den enda ifrågakommande påföljden för en viss gärning (I) är tveklöst att betrakta som "rent" förvaltningsrättsliga sanktioner som utgör en ny - fjärde - grupp bland de ovan nämnda förvaltningsrättsliga sanktionerna.

Avgränsning av dessa sanktionsavgifter mot offentligträttsliga viten och offentligrättsliga disciplinpåföljder innebär inga svårigheter (här kan hänvisas till framställningen ovan - 3.3.3.2). Ett par ord krävs däremot om gränsdragningen mellan dessa sanktionsavgifter och de förvaltningsrättsliga sanktioner som karakteriserats som den negativa sidan av förvaltningsmyndigheternas tillståndsverksamhet. Den sistnämnda gruppen av sanktioner kännetecknas - eller snarare domineras - av ett starkt specialpreventivt inslag. Sanktionerna går ut på att förhindra att olämpliga personer utövar en viss verksamhet i vilken de på ett eller annat sätt kan skada omgivningen eller åstadkomma annat missförhållande. Dessutom utgår dessa sanktioner aldrig i penningar. Beträffande syftet med sanktionsavgifterna kan däremot konstateras att det inte på något sätt skiljer sig från syftet med straff. De allmän- och individualpreventiva aspekterna är helt dominerande.

Dessa sanktionsavgifter fyller alltså den roll som i svensk rättssystem traditionellt fyllts av enbart straff. I denna mening kunde det göras gällande att sanktionsavgifterna av detta slag representerade (bortsett från de få äldre sanktionsavgifterna av samma typ) en verklig nyhet när de infördes i början av 70-talet. Från denna synvinkel bör man även bedöma dessa sanktionsavgifters förhållande till straff, närmare bestämt böter. Ur rättssociologisk synpunkt, dvs. med beaktande av sanktionsavgifternas och böternas funktion i rättsordningen, sättet att påverka människornas beteende etc., finns det inga skillnader mellan dessa två sanktioner. Från rättssystematisk synpunkt ligger förstås den stora skillnaden i att de tillhör olika kategorier av rättsföreteelser, vilket har långtgående konsekvenser i det hänseendet att den sanktionsbelagda gärningen inte är brott i juridisk mening. Detta i sin tur innebär att de principer som gäller vid straffrättens tillämpning inte är relevanta vid påförande av avgifter. (Därom mera i nästa avsnitt.)

De på detta sätt sanktionsbelagda gärningarna kan lämpligen betecknas som *administrativa förseelser* eller *förvaltningsdelikt.*

Analogiskt till den i svensk rätt förekommande brottsdefinitionen kan de administrativa förseelserna förslagsvis definieras på det sättet att det rör sig om lagstridiga gärningar som sanktioneras genom en icke straffrättslig sanktion i administrativ ordning.

Nämnda definition passar emellertid inte på de övriga sanktionsbelagda gärningarna, dvs. de gärningar som förutom att de är sanktionsavgiftsbelagda även är kriminaliserade (II).

Det faktum att dessa gärningar även är kriminaliserade kan å sin sida motivera en jämförelse mellan sanktionsavgifterna och särskilda rättsverkningar av brott. Det finns emellertid en väsentlig skillnad mellan dessa två rättsföreteelser. De åtgärder som räknas till särskilda rättsverkningar av brott är på ett eller annat sätt knutna till ansvar för brott, i den meningen att åtgärderna i de flesta fall inträder (med vissa i lagen fastställda undantag - jfr t.ex. BrB 36:11-14) när straffansvar utdöms. Detta i sin tur innebär att dessa sanktioner kan åläggas enbart för en uppsåtlig eller culpös gärning. Däremot är att notera att det i den mån sanktionsavgifternas påförande och utdömande av straffansvar i lagen görs beroende av varandra (grupper IIa och IIb) är detta med motsatt effekt. Om avgiften utgår kan det vara ett hinder för att straffansvar utdöms (överbrukningsavgift, dubbel hundskatt) eller en anledning till att straffansvar inte utdöms (skattetillägg och tulltillägg under vissa omständigheter).

I de fall där frågan om sammanträffande av straffansvar och sanktionsavgift inte regleras i lagen kan avgiften få antingen karaktär av särskild rättsverkan av brott (detta i de fall när det både utdöms straffansvar och avgiften utgår) eller av en självständig sanktion (om enbart avgiften utgår).

Med hänsyn till dessa specifika drag hos sanktionsavgifter av den nu behandlade sorten tycks det vara uppenbart att de inte kan jämställas med de i rättsordningen förekommande särskilda rättsverkningarna av brott. Inte heller kan denna typ av sanktionsavgifter räknas till en annan sanktionsgrupp i sanktionssystemet.

Slutsatsen är alltså att det rör sig om en särpräglad sanktionstyp som kan innebära antingen en komplettering - dvs. skärpning - av den straffrättsliga sanktionen som samtidigt utdöms för samma gärning, eller ett alternativ till den ifrågakommande straffrättsliga sanktionen.

Svaret på frågan vad som skiljer dessa sanktionsavgifter från straff i form av böter är detsamma som ovan beträffande de rent administrativa sanktionsavgifterna. Materiellt sett finns det inga principiella skillnader mellan de två sanktionsformerna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de enskilda typerna av sanktionsavgifter förhåller sig till det ovan skisserade sanktionssystemet i svensk rätt på följande vis:

• De sanktionsavgifter som utgör den enda ifrågakommande sanktionen för en viss gärning bildar en separat grupp bland de förvaltningsrättsliga sanktionerna. På samma sätt som straffbeläggande av vissa gärningar utstakar kretsen av brott är det möjligt att säga att avgiftsbeläggande utstakar kretsen av administrativa (förvaltningsrättsliga) förseelser som beivras i administrativ ordning (med vissa undantag).

• De sanktionsavgifter som utgör sanktioner för gärningar som dessutom är kriminaliserade måste anses bilda en självständig grupp av sanktioner som från rättssystematisk synpunkt inte kan inordnas under någon annan i rättsordningen förekommande typ av sanktion. Beroende av omständigheterna vid tillämpningen kan dessa sanktioner få karaktär antingen av särskild rättsverkan av brott eller en självständig administrativ sanktion.

• Straffavgift i advokatverksamhet är en offentligrättslig disciplinpåföljd.

3.4 Bedömning av sanktionsavgifternas införande från kriminalpolitiska synpunkter

Frågeställningen i början av detta kapitel gick ut på huruvida sanktionsavgifterna kunde betraktas som en ansats till en materiellrättslig differentiering av lagstridiga gärningar, dvs. av de gärningar som före sanktionsavgifternas tillkomst sanktionerats eller skulle ha sanktionerats huvudsakligen inom straffrätten. Den hittills genomförda analysen visar att frågan inte kan besvaras generellt beträffande alla de i rättsordningen förekommande sanktionsavgifterna. Vid en närmare analys visar det sig att det enda som sanktionsavgifterna egentligen har gemensamt är att det rör sig om sanktioner som består i betalningsskyldighet. I övrigt utmärks de

enskilda sanktionsavgifterna (deras grupper) genom viktiga skillnader och följaktligen genom olika relationer både inbördes och till andra sanktioner inom rättssystemet.

Utifrån den ställda frågan är den mest intressanta gruppen de sanktionsavgifter som utgör den exklusiva sanktionen för en viss gärning. Dessa sanktioner ligger helt utanför straffrätten och kan sägas utstaka en särskild kategori av lagöverträdelser. Den andra gruppen av sanktionsavgifterna visar en svårdefinierbar anknytning till brott.

Sett ur rättspolitiska och kriminalpolitiska synvinklar väcker regleringen av de bägge grupperna en rad viktiga frågor.

3.4.1 Sanktionsavgifternas rättspolitiska bakgrund

Den naturliga frågan är vilka skäl som lett till den omfattande framväxten av sanktionsavgifter i svensk rätt. Spörsmålet behandlas ingående av Warnling-Nerep[41] som på basis av en genomgång av förarbetena slår fast att bakom utvecklingen kan ses huvudsakligen följande motiv.

För det första har det varit fråga om en strävan av lagstiftaren att säkra en bättre efterlevnad av olika föreskrifter än den som kunnat uppnås genom straffhotet. Det rör sig alltså om effektivisering av den rättsliga regleringen. Att sanktionsavgifterna kan ha denna verkan förklarar Warnling-Nerep därigenom att de i själva verket ofta är strängare än det straff som skulle ha kunnat ådömas för gärningar ifråga om de "enbart" ha kriminaliserats. Därutöver behöver man inte vid sanktionsavgifternas tillämpning beakta de regler som gör sig gällande vid utdömande av straffrättsligt ansvar. Det rör sig både om de materiellrättsliga straffansvarsvillkoren och om de processuella garantierna.[42]

Ett annat motiv som fått lagstiftaren att belägga vissa gärningar med sanktionsavgifter i stället för straff har varit processekonomiskt. Tillämpning av sanktionsavgifter sker i de allra flesta fall utanför rättsväsendet, vilket generellt sett är mindre kostnadskrävande än det ordinarie domstolsförfarandet, samtidigt

[41] Warnling-Nerep, ss.37-47
[42] op.cit., ss.37-42

som rättsväsendet avlastas.[43]

Ytterligare en orsak till sanktionsavgifternas framväxt har varit lagstiftarens behov av en sanktion som kan träffa även juridiska personer.[44]

Mot Warnling-Nereps slutsatser beträffande rättspolitiska motiv bakom lagstiftningen ifråga kan ingenting invändas. En fråga återstår emellertid att besvara, nämligen varför denna utveckling ägt rum just under 70- och 80-talet? Strävan efter att effektivisera lagstiftningen och rättsväsendet kan ju inte betraktas som något speciellt för denna period.

Det kan, till exempel, nämnas att det vid införandet av *straffavgift* enligt lagen d. 4 juni 1913 angående förbud mot införsel av varor med oriktig ursprungsbeteckning åberopades "*vinnande av större skyndsamhet i proceduren och jämväl mera enhetlighet vid målens bedömande*" som skäl till att avgöranden i dessa mål helt överflyttades från domstolarna till generaltullsstyrelsen, trots att, som det hette, "*vissa invändningar av mera juridisk art kunna framställas mot den föreslagna anordningen*". Förslaget möttes hos remissinstanserna "*med nästan allmänt gillande*".[45]

Det kunde inte råda några tvivel om att samma fördelar skulle kunnat nås om liknande åtgärder som straffavgift enligt den nämnda lagen skulle ha införts även på andra områden. Trots detta innebar införandet av straffavgiften 1913 ingen startsignal till en utveckling som skulle påminna om utvecklingen under 70- och 80-talet, utan straffavgiften förblev en tämligen enstaka företeelse.

Frågan är alltså om det finns en förklaring till att sanktionsavgifterna vunnit fäste i svensk rättssystem fr.o.m. 70-talets början men inte tidigare. Med andra ord går frågeställningen ut på vilka objektiva skäl som ligger bakom utvecklingen på lagstiftningsområdet.

Warnling-Nerep ser orsaken i specialstraffrättens expansion som givit upphov till problem med "massbrottslighet", vilket i sin tur lett till överbelastning av rättsväsendet.[46] De uppgifter som redovisas i denna framställning (2.2.3) tyder emellertid på att de nytillkomna specialstrafflagarna påverkat brottsutvecklingen endast

[43] op.cit., ss.42-43
[44] op.cit., s.44
[45] NJA II 1914, s.135
[46] Warnling-Nerep, ss. 44-47

i mindre grad.

Däremot torde det vara riktigt att skälet (eller rättare sagt ett av skälen) till det breda utnyttjandet av sanktionsavgifterna varit problem med massbrottsligheten. Massbrottsligheten i sig har dock inte varit "självförvållad", dvs. en konsekvens av en olämplig lagstiftning, utan den måste betraktas som ett - förmodligen oundvikligt - resultat av samhällsutvecklingen. Gemensamt för de områden där massbrottsligheten blivit ett problem (förmögenhetsbrott, tullbrott, brott mot lagstiftningen på trafik- och skatteområdet) har varit en mycket dynamisk utveckling efter andra världskriget (omfattande motorisering, stor konsumtionsökning och nya försäljningsformer, ökat resande och varuutbyte med utlandet samt högre ekonomisk aktivitet bland befolkningen).

En korrekt identifiering av orsakerna bakom massbrottsligheten är viktig om samhället på något sätt skall bemöta fenomenet. Uppfattningen att massbrottsligheten orsakats av en ogenomtänkt lagstiftning skulle motivera en annan typ av åtgärder än insikten att fenomenet är en följd av en viss utveckling i samhället som inte kan lagstiftas bort.

Samtidigt är det, enligt min mening, riktigt att strafflagstiftningens utformning spelat en viss roll i samband med sanktionsavgifternas tillkomst, dock i en annan mening än Warnling-Nerep nämner. Generellt kan göras gällande att strafflagstiftningen under 50- och 60-talet blivit otidsenlig, huvudsakligen i följande hänseenden.

Det som kan sägas vara massbrottslighetens karakteristiska drag såsom ett sociologiskt fenomen är att dessa brott vart och ett ofta är lindriga men att deras skadeverkningar sammantaget är eller kan vara tämligen allvarliga från samhällelig synpunkt, just därför att de förekommer i masstal. Det finns alltså ett starkt behov att begränsa förekomsten av dessa förseelser, vilket i sin tur kräver att de någorlunda konsekvent beivras. Är de aktuella materiell- och processrättsliga reglerna i stort sett utformade utan hänsyn till massförseelsernas förekomst och karaktär (vilket i princip var fallet under 50- och 60-talet) skulle ett konsekvent beivrande av de bagatellartade massförseelserna erfordra förstärkningar av rättsväsendets resurser i en omfattning som måste anses oacceptabel.

En annan viktig faktor i detta sammanhang utgör kravet på

proportionalitet mellan gärningens straffvärde och straff. Skall en viss proportionalitet vid straffrättens tillämpning upprätthållas, innebär det att det för de lindrigaste förseelserna måste utdömas straff i storleksordning som inte kan förväntas väcka större bekymmer hos potentionella gärningsmän och därmed inte få den eftersträvade avhållande effekten.

Dessa förhållanden gjorde att femtio- och sextiotalens straffrättsliga och straffprocessuella lagstiftning, som i själva verket i bästa fall formades under 40-talet, allt tydligare framstod som ett tämligen inadekvat instrument för massbrottslighetens bekämpning. De mest aktuella problemen, framför allt rättsväsendets överbelastning, löstes kontinuerligt på det processrättsliga planet (jfr kap 2). Trots detta uppstod på vissa områden en stor diskrepans mellan antalet begångna respektive beivrade brott.[47]

Även i andra sammanhang visade sig den straffrättsliga regleringen ineffektiv, dock av en annan anledning. Efterkrigstidens i och för sig önskvärda utveckling mot avdramatisering och humanisering av straffrätten, följd av en förändrad attityd mot brottslingar och därmed minskade sociala konsekvenser (bl. a. i form av social prestige) för dem som dömts för brott, tycks ha resulterat i att ett eventuellt straff framstått som ett tämligen acceptabelt pris i situationer när brottsligheten kunde innebära större ekonomiska vinster.[48] Problemet kan enkelt beskrivas så att man i de individualpreventivt inriktade idéströmningarna glömt bort de rättsliga sanktionernas egentliga funktion, nämligen att avhålla samhällsmedlemmarna från vissa beteenden.

Detta problem har gjort sig gällande framför allt i de situationer där brottsligheten framstått som brott av juridiska personer i näringsverksamhet. I betänkandet rörande företagsbot konstateras följande:

"Kommissionen anser ... att det måste upplevas som en brist i sanktionssystemet att straff som ådöms enskilda befattningshavare i företag många gånger inte står i rimlig proportion till de ekonomiska intressen som berörs eller de skador som

[47] jfr t. ex. prop. 1971:10, ss. 194 ff.

[48] I företagsbotsbetänkandet anges följande: "... *de straff som utmäts för funktionärer som begår brott i ett företags verksamhet många gånger framstår som otillräckliga inte minst ur preventiv synvinkel. Funktionären kan räkna med en välvillig inställning från företagets sida. Ådömda straff kanske till och med betalas av företaget.*" (Ds Ju 1984:5, s.61)

en brottslig handling kan åstadkomma. Till en del kan förhållandet förklaras med att det vid företagsansvar ofta inger betänkligheter att döma en på formella grunder ansvarig befattningshavare till frihetsstraff, allrahelst om det kan antas att det bakom överträdelsen ligger en påverkan från överordnade beslutsfattare."[49]

Problemet var alltså att straffrätten med sin traditionella inriktning på fysiska personer och därtill anpassade begreppsapparat inte lämpade sig för fastställande av korporativt ansvar, samtidigt som sanktioner som kunde ådömas de eventuellt ansvariga fysiska personerna ofta verkade tandlösa.

Av det föregående framgår att lagstiftaren genom införandet av sanktionsavgifterna i själva verket sökt lösa två väsentligt olika problem. Dels har det varit fråga om att bekämpa vissa massförseelser, dels om att komma tillrätta med straffrättens ineffektivitet främst i förhållande till brott i ekonomisk verksamhet.

Det kan inte råda något tvivel om att lagstiftningsåtgärder med de nämnda syftena varit rättspolitiskt välmotiverade. En annan sak är huruvida lagstiftaren lyckats med att överföra de rättspolitiska målsättningarna i en acceptabel rättslig form.

3.4.2 Är ett kriminalpolitiskt synsätt relevant vid bedömning av sanktionsavgifterna?

De slutsatser som hittills presenterats beträffande sanktionsavgifternas ställning i rättssystemet samt deras rättspolitiska bakgrund kan även formuleras på följande sätt.

Införandet av sanktionsavgifter har inneburit dels att det har bildats en ny grupp av delikt som inte är brott av den anledningen att den sanktion som följer när delikten begås inte är straff i juridisk mening, dels att det för vissa handlingar som i och för sig är straffbelagda införts en ny typ av sanktion som kan åläggas oavsett om straffrättsligt ansvar för handlingen fastställts eller inte, resp. om det kan fastställas.

I båda dessa fall rör det sig om sådana avvikelser från den traditionella kriminalpolitiken att det är på sin plats att ställa frågan om de kriterier för uppläggning och bedömning av kriminal-

[49] Ds Ju 1984:5, s.61

politiken som formulerats i denna framställning (2.5) kan anses relevanta även vid ställningstagande angående sanktionsavgifterna, eller om bedömningen bör göras från andra utgångspunkter.

Svaret är enligt min mening entydigt. De kriterier som fastställts för kriminalpolitikens bedömning, för dess godtagbarhet, vilar på vissa grundläggande, mer eller mindre allmänt vedertagna värderingar i fråga om förhållandet mellan den enskilde och det offentliga. Det är värderingar som är kännetecknande för en demokratisk rättsstat och som rör spörsmålet under vilka villkor statsmakterna kan göra intrång i den enskildes privatsfär genom att utsätta denne för det obehag som de rättsliga sanktionerna innebär.

Utifrån detta synsätt kan det inte vara den formella beteckningen på en sanktion som skulle kunna motivera en annan bedömning, utan enbart sanktionens karaktär materiellt sett. Ovan har det visats att förutom de formella skillnaderna mellan sanktionsavgifterna å ena sidan och straff (böter) å andra sidan rör det sig i de båda fallen om ingrepp som ur den enskildes perspektiv upplevs som i allt väsentligt identiska.[50] Det finns ingen anledning att för bedömning av regler rörande påförande av sanktionsavgifter tillämpa andra kriterier än de som fastställts för bedömning av kriminalpolitiken.[51]

3.4.3 Sanktionsavgifterna i ljuset av kriminalpolitiska kriterier

De grundläggande kriterierna för uppläggning och bedömning av kriminalpolitiken som formulerats i denna framställning är rationalitet och godtagbarhet.

Frågan om sanktionsavgifternas rationalitet kan ses från två olika synvinklar.

Det första betraktelsesättet går ut på i vilken mån en sanktionsavgift kan anses utgöra ett rationellt medel för att avhålla

[50] Som Warnling-Nerep uttrycker det "*...sanktionsavgifterna är inte bötesstraff, i vart fall inte enligt ett formellt juridiskt kriterium, även om de kan uppfattas som straff.*" (s.75). Liknande jämförelser är talrika i doktrinen.
[51] Närmare om detta se 4.5.4.3.

människor från oönskade handlingar. Vad det handlar om är frågan huruvida en åtgärd av repressiv karaktär lämpar sig till att uppfylla det nämnda syftet. Frågeställningen är i stort sett identisk med spörsmålet om straffets berättigande och effektivitet, dvs. en problematik som inte är föremål för undersökning i denna framställning.

Däremot är det av intresse huruvida sanktionsavgifterna kan betraktas som en rationell lösning på sanktionssystemets ineffektivitet i dess egenskap av en principiell avvikelse från det traditionella och allmänt accepterade sättet att sanktionera de oönskade gärningarna, dvs. att förse dem med straff. Med andra ord ställs frågan vari ratio för dessa avvikelser ligger, varför det var nödvändigt resp. motiverat att välja den nya otraditionella lösning som sanktionsavgifterna representerar i svensk rätt i stället för det traditionella straffbeläggandet.

Svaret på denna fråga kan i stort sett hämtas i framställningen beträffande sanktionsavgifternas rättspolitiska bakgrund som lämnats i föregående avsnitt (3.4.1). Med fokusering på de rent rättsliga aspekterna kan sanktionsavgifternas ratio sammanfattas enligt följande. Sanktionsavgifternas införande har möjliggjort sanktionering av juridiska personer, vilket ansetts omöjligt inom ramen för straffrätten med hänsyn till skuldprincipens orubblighet i straffrättsligt sammanhang. Beträffande fysiska personer har vissa sanktionsavgifter möjliggjort en sanktionsskärpning som inte skulle ha varit genomförbar inom ramen för straffrätten utan att man tvingats bryta mot vissa för straffrätten grundläggande principer. [52] Slutligen kan nämnas att sanktionsavgifterna kan åläggas enligt en i jämförelse med domstolsförfarandet mindre omständlig procedur, vilket i sin tur, generellt sett, kan öka effektiviteten av lagstiftningen i fråga. Därutöver innebär det sistnämnda förhållandet att rättssväsendets resurser inte behöver tas i anspråk.

Denna beskrivning åsyftar sanktionsavgifterna i dess helhet. Vid granskningen av den konkreta regleringen i fråga om de enskilda sanktionsavgifterna är syftet med denna inte alltid helt uppenbart, eller också kan regleringen väcka vissa frågetecken.

[52] T.ex. att straff åläggs med hänsyn till gärningsmannens skuld, personliga förhållanden, betalningsförmåga och att straff skall stå i viss proportion till gärningens straffvärde.

Ett exempel är varselavgift.[53] Varselavgiften utgår om en arbetsgivare uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter varsla om driftinskränknigar i vissa fall. Att en sanktionsavgift valts som sanktion i stället för straff motiveras i förarbetena med att det skulle kunnat uppfattas som stötande att införa en straffpåföljd på ett område som sedan länge varit föremål för avtalsreglering mellan parterna.[54] Enligt 19 § samma lag är det emellertid *brott* att i varsel lämna oriktig uppgift. Hur denna bestämmelse går ihop med den nyss nämnda motiveringen till varselavgifts införande är svårt att se. Dessutom är att notera att en handling som typiskt sett är att betrakta som mindre allvarlig (en oriktig uppgift) är brott under det att den allvarligare handlingen sanktioneras med en sanktionsavgift.

Ett annat märkligt moment vad varselavgiften angår är den omständigheten att, trots att avgiften är tänkt som sanktion även mot juridiska personer, bestämmelsen bygger på skuldprincipen.[55] Ett av huvudskälen till införandet av vissa sanktionsavgifter har emellertid varit skuldprincipens inkompabilitet med ansvar för juridiska personer. Varselavgiften går således mot denna princip och möjligheten att juridiska personers ansvar grundas på skuldprincipen tycks ha accepterats i rättspraxis.

I NJA 1985 s.3 väckte AMS talan mot Skanska AB med yrkande att bolaget skulle åläggas varselavgift. Beträffande varselavgiftens subjektiva rekvisit använde TR:n i domskäl följande försiktig formulering: "Genom att vidtaga varselåtgärder utan att först ha satt sig ordentligt in i gällande bestämmelser har avdelningscheferna ådragit bolaget ansvar för oaktsamhet, vilken med hänsyn till samtliga omständigheter får anses grov." Däremot uttalade HovR:n: "Eftersom ... bolagets tolkning av lagen visat sig felaktig måste bolagets medvetna risktagande bedömas som en grov oaktsamhet." HD ogillade visserligen AMS' talan men enbart därför att, som det framgick av motiveringen, Skanskas felaktiga tillämpning av varselreglerna inte ansågs ha skett av grov oaktsamhet.

Trots att HD:s motivering entydigt gick ut på att Skanskas oaktsamhet inte var grov utan ringa, gav HD:s slutlokution inte tillräckligt stöd för påståendet att ett företag som sådant kan

[53] lag (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, 17 §
[54] Prop. 1973:129, s.100
[55] Det andra skälet till att en varselavgift införts i stället för straff har varit att sanktionen kan riktas även mot juridiska personer. (Prop. 1973:129 s 305.)

handla oaktsamt resp. uppsåtligen. Inte desto mindre tycktes tanken att detta var möjligt inte på något sätt störa domstolarnas resonemang.

Ett annat uttalande som är av ett visst intresse vid bedömningen av sanktionsavgifternas reglering kan hittas i förarbetena till överlastavgift.[56] Där övervägdes om införandet av överlastavgiften inte borde föranleda avkriminalisering av fordonsägarnas ansvar för den handling som skulle avgiftbeläggas (brott enligt VTK 164 § 1 st 6, 8 p). Det ansågs emellertid viktigt att handlingen även i fortsättningen skulle utgöra brott, därför att avkriminaliseringen annars skulle kunnat uppfattas som en legalisering av överlastning.[57] Uttalandet är intressant, därför att det antyder att lagstiftaren inte var helt på det klara med vad han åsyftat genom avgiftsbeläggande av detta slag. En rättslig sanktion för en viss handling fastställs ju för att avhålla från handlingen. En tillåten handling belagd med en rättslig sanktion är contradictio in adjecto.

I de flesta fall är emellertid syftet med att lagstiftaren väljer sanktionsavgift som sanktion för en viss gärning i stället för straff klart identifierbart och från den nu aktuella synpunkten, dvs. från rationalitetssynpunkten, tämligen odiskutabelt.

En annan sak är om lösningen med sanktionsavgifterna även är godtagbar utifrån de ovan fastställda kriterierna (2.5). Det som åsyftas här är inte utnyttjandet i sig av den sanktionsform som sanktionsavgifterna representerar, utan den förekommande regleringen i svensk rätt.

Generellt kan det sägas att den kritik som riktats mot sanktionsavgifterna tydligt återspeglar diskrepansen mellan sanktionsavgifternas formella ställning i rättssystemet och deras materiella karaktär. Uttryckt i andra ordalag kan det påstås att kritiken bekräftar den ovan nämnda slutsatsen att för sanktionsavgifternas godtagbarhet kan inte tillämpas andra kriterier än för godtagbarheten av kriminalpolitiska åtgärder stricto sensu, dvs. för straffbeläggande samt handläggning av brott.

De enskilda sanktionsavgifternas skilda praktiska betydelse gjorde emellertid att inte alla de förekommande sanktionsav-

[56] Lag (1972:435) om överlastavgift
[57] Prop. 1972:81, s.70

gifterna uppmärksammades i samma utsträckning. Den mest omfattande kritiken grundad på praktiska erfarenheter av sanktionsavgifternas tillämpning rörde sanktionsavgifterna på skatteområdet (främst skattetillägg). Kritiken gick huvudsakligen ut på att skattetillägg enligt TL ofta var oproportionellt hårdare än straff för jämförbara förmögenhetsbrott. Trots detta påfördes tillägget schablonmässigt, utan något som helst beaktande av de principer som gällde för straffutmätningen. Den onyanserade tillämpningen av skattetillägget ledde ofta till resultat som var uppenbart obilliga för de skatteskyldiga. Brist på rättssäkerhetsgarantier vid sanktionens påförande nämndes också.[58]

Förutom skattetillägget har det varit sanktionsavgifter enligt PBL (byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift) som underkastats en grundlig granskning.[59] Den utifrån kriminalpolitisk synpunkt relevanta kritik som Warnling-Nerep riktar mot dessa sanktionsavgifter rör i princip samma moment som nämnts ovan i samband med sanktionsavgifterna på skatteområdet.[60]

De övriga sanktionsavgifterna har inte diskuterats i samma utsträckning som sanktionsavgifterna på skatteområdet och enligt PBL. Synpunkter på de frågor som är aktuella vid bedömning av sanktionsavgifternas godtagbarhet saknas emellertid inte. Framför allt under remissbehandlingen har olika remissinstanser uttalat farhågor beträffande sanktionsavgifternas olika aspekter. Generellt kan sägas att flertalet av de kritiska anmärkningarna med anledning av förslag till införande av nya sanktionsavgifter rört rättssäkerhetsgarantier i samband med sanktionsavgifternas påförande. Orsaken till kritiken är ofta den omständigheten att behörighet att påföra avgifter i de flesta fall anförtrotts för-

[58] SOU 1977:6, ss.131-141. Kritiken resulterade i en lagändring som innebar att skattetillägg mildrades och jämkningsklausulen preciserades (SFS 1978:196). Det är att notera i detta sammanhang att en annan sanktionsavgift av stor praktisk betydelse (sett utifrån dess frekvens), nämligen felparkeringsavgift, inte alls har fått kritik av samma principiella karaktär och i samma omfattning, trots att de invändningar som riktat sig mot skattetillägg i själva verket är aktuella även i fråga om felkparkeringsavgift (schablonmässigt påförande, strikt ansvar, i stort sett inga jämkningsmöjligheter). En rimlig förklaring är att det är sanktionens stränghet som spelar en avgörande roll när det rör sig om inställningen till sanktionen.

[59] Warnling-Nerep, op.cit.

[60] Warnling-Nerep, ss.150-3,184-5,246,280,359-364

valtningsmyndigheterna.

En aspekt som sällan tas upp men som i detta sammanhang förtjänar uppmärksamhet är förhållandet mellan det straffrättsliga och det administrativa ansvaret. Frågan är aktuell i de fall där sanktionsavgifter kan åläggas för en kriminaliserad gärning, dvs. när både sanktionsavgift och straff kan påföras. I ett uttalande från justitiedepartementet sägs följande:

"I ett system där en och samma överträdelse kan medföra såväl straffansvar som skyldighet att betala avgift går det inte att undvika att en inträffad överträdelse kan få allvarligare konsekvenser för en enskild näringsidkare än för en juridisk person. Han drabbas ju själv av både straff och avgift. I den juridiska personen, däremot, blir det en anställd - ofta den verkställande direktören eller motsvarande - som får bära det straffrättsliga ansvaret, medan avgiften läggs på företaget. Det torde emellertid inte vara möjligt att utforma avgiftsreglerna på olika sätt beroende på om det är en enskild näringsidkare eller en juridisk person som skall betala avgiften. De praktiska verkningarna för den enskilde av denna ordning kan naturligtvis lindras genom att man vid straffmätningen tar hänsyn till att den åtalade drabbas av betungande avgiftsskyldighet."[61]

Uttalandet rör huvudsakligen sanktionsavgifter i näringsverksamhet men frågan är aktuell - med vissa modifikationer - även beträffande fysiska personer utanför detta område.

Oavsett vilket område som det är fråga om kan det i uttalandet presenterade synsättet svårligen godtas. Det som där sägs innebär med andra ord att man bör nöja sig med en sådan reglering som inte fastställer fasta villkor för påförande av repressiva åtgärder mot enskilda medborgare utan överlämnar åt de tillämpande myndigheternas hänsynstagande huruvida resp. på vilket sätt en sanktionsavgift eller ett straff skall påföras.

Enligt min mening måste en sådan reglering anses från rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande. Frågan gäller tillämpning av repressiva åtgärder och det kan krävas att det av lagen entydigt framgår under vilka villkor straffansvar kan inträda och när sanktionsavgifter kan påföras.[62]

[61] DsJu 1981:3, ss.95-96

[62] I ett annat sammanhang har den åsikten framförts att påförande av en sanktionsavgift bör inte påverka straffutmätningen. I samband med behandling av frågan om förhållandet mellan straffsystemet och skattetillägg i fall av ringa brott sägs det följande: "*Däremot saknas*

Därutöver måste spörsmålet om sammanträffande av det straffrättsliga och administrativa ansvaret bedömas utifrån principen *ne bis in idem* som har sin fasta ställning i svensk rättsordning.[63] Principens rättspolitiska bakgrund är densamma som hos andra processrättsliga garantier, dvs. skapande resp. förstärkning av rättssäkerheten. Här rör det sig om, bland annat, att inte någon vars gärning underkastats en offentligrättslig prövning behöver frukta att gärningen på nytt tas upp till prövning. När domen ifråga vinner lagakraft är saken definitivt avslutad.[64]

Principen rör visserligen gärningar som är brott eller som åtalats såsom brott. Därför kan det konstateras att det nuvarande system som åsyftas i uttalandet ovan formellt i och för sig lever upp till de krav som framgår av ne bis in idem-principen. Beaktas emellertid att sanktionsavgifterna är repressiva sanktioner som allmänt och av förståeliga skäl upplevs som straff måste den slutsatsen dras att systemet klart strider mot principens anda. Åtminstone kan krävas att spörsmålet regleras i lagen.

Dessa konsekvenser anses alltså "oundvikliga" i det system som numera finns på området. Det som här föranleder kritik är att systemet framställs närmast som ett objektivt faktum. Konsekvenserna är i och för sig inte helt acceptabla, sägs det, men man hänvisar till att det är systemet som orsakar problem. Det är emellertid på det sättet att systemet inte är givet, utan det är ett resultat av lagstiftningsverksamhet. Praktiskt taget har det varit regeringen som infört systemet genom att lägga fram alla de lagstiftningförslag som senare lett till lagstiftningen i fråga. Det går alltså inte att rättfärdiga problematiska konsekvenser genom hänvisning till systemet. Leder systemet till konsekvenser som är obilliga är det skälet till att ifrågasätta och eventuellt ändra systemet. Dessutom, om lagstiftaren verkligen *vill* föregå eventuella obilliga resultat av vissa rättsreglers tillämpning - i detta fall sammanträffande av administrativt och straffrättsligt ansvar - måste det vara möjligt att göra det, t.ex. på det sättet att kumulativ

i princip anledning att ta hänsyn till storleken av ett dömt skattetillägg vid straffmätningen. Denna skall stå i relation till svårighetsgraden av brottet i det speciella fallet." (Prop. 1971:10, s.241)

[63] RB 30:9 1 st.: "Sedan tid för talan mot dom utgått, må ej fråga om ansvar å den tilltalade för gärning som genom domen prövats ånyo upptagas".

[64] Här bortses från särskilda rättsmedel enligt RB 58 kap.

tillämpning av de två ansvarsformerna antingen generellt eller i vissa situationer uteslöts, som i fall av överbrukningsavgift, skattetillägg eller tulltillägg under vissa omständigheter (se 3.3.6).

Till frågan om sanktionsavgifternas godtagbarhet från kriminalpolitiska synpunkter hör slutligen den aspekt som Warnling-Nerep skarpt kritiserar, nämligen avsaknad av fasta regler för sanktionsavgifternas utformning.[65] Som Warnling-Nerep nämner kan denna omständighet te sig tilltalande för politikerna som "lockas av möjligheten att "skräddarsy" sanktionsavgifter för ett visst område". Från rättssäkerhetssynpunkt, i så måtto som rättssäkerheten främjas av klara och översiktliga rättsregler, måste emellertid sanktionsavgifternas nuvarande reglering anses utgöra ett avskräckande exempel.

[65] Warnling-Nerep, s.357-9; jfr även Nelson, s. 117.

4 Behandling av bagatellbrott i internationellt perspektiv

4.1 Inledning

De problem som samhällsutvecklingen framkallat på det kriminalpolitiska området är ingalunda unika för Sverige. Följande lägesbeskrivning kan läsas, till exempel, i Europarådets skrivelse:

"All countries in Western Europe have experienced a rising rate of crime in general following on from increases on population, in industrialisation and in consumerism. Besides, member states have increasingly made use of criminal sanctions to serve the goals of social welfare, health, safety, consumer and environmental protection. Many offences against these types of legislation are dealt with in the same way as traditional crime. This has placed an excessive burden on the traditional procedural system which is not designed to deal with such cases."[1]

På samma sätt som i Sverige görs i alla dessa länder försök att hitta utvägar ut ur den uppkomna situationen. Spörsmålet upptas ofta under rubriken "behandling av bagatellbrottslighet". Det kan bero på att huvuddelen av de förseelser som orsakar problemen är av lindrig beskaffenhet. I själva verket är det inte ovanligt att likhetstecken sätts mellan "massförseelser" och "bagatellbrottslighet".[2] Ambitionen är i varje fall att hitta ett smidigare och i förhållande till dessa brotts svårighetsgrad mera adekvat sätt att hantera denna typ av brottslighet än det som det traditionella rättsförfarandet erbjuder.

Syftet med detta kapitel är att före en utförligare diskussion av motsvarande problem i svensk rätt skaffa en överblick över de på andra håll förekommande lösningarna samt vinna insyn i de

[1] *The Simplification of Criminal Justice.* Recommendation No.R (87) 18 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 September 1987. Strasbourg 1988. s.18

[2] *Kaiser*, till exempel, åberopar en undersökning som visar ett i och för sig plausibelt statistiskt samband mellan brotts svårighetsgrad och frekvens. Han anser därför identifiering av bagatell- och massbrottslighet som förklarlig, men, å andra sidan, felaktig.(*Möglichkeiten der Bekämpfung von Bagatellkriminalität in der BRD* ZStW 90 (1978) s.878)

problem som i detta sammanhang debatteras. I centrum för intresset befinner sig de regleringar som kan anses stå närmast sanktionsavgifterna i svensk rätt, dvs. den s.k. administrativa straffrätten (förvaltningsstraffrätt) och dess roll vid behandling av de bagatellartade delikten.

Däremot lämnas i stort sett utanför denna framställning det andra viktiga problem som kan sägas ligga bakom sanktionsavgifternas framväxt i svensk rätt, nämligen en effektiv sanktionering av brott som begås i näringslivet såvitt lösningen beror på hur ansvar för juridiska personer regleras. Det rör sig väsentligen om ett annat problem än det som här är föremål för behandling.

Framställningen i detta kapitel inleds genom att frågan om behandling av bagatellbrottslighet belyses i ett bredare kriminalpolitiskt resp. straffrättsteoretiskt perspektiv (4.2). Därpå följer en överblick över de handläggningsformer som i fråga om behandling av bagatellbrott förekommer i utländska rättsordningar (4.3). I avsnitt 4.4 och 4.5 undersöks olika sätt att begränsa straffrättens räckvidd resp. tillämpningsområde. De förekommande lösningarna delas upp i processrättsliga och materiellrättsliga. De processrättsliga lösningarna uppmärksammas i 4.4.1 och de materiellrättsliga lösningarna i 4.4.2. Den materiellrättsliga lösning som behandlas mest ingående - förvaltningsstraffrätt - tas upp i avsnitt 4.5.

4.2 Vissa allmänna frågor

4.2.1 Begreppet "bagatellbrottslighet"

En utredning av bagatellbrottslighetens hantering i olika rättssystem kunde lämpligen inledas med en närmare förklaring av vad som menas med bagatellbrottsligheten. Värdet av en eventuell begreppsbestämning vore emellertid i detta fall tvivelaktigt. Skälet därtill är begreppets relativa karaktär. Vad som är att betrakta som *bagatellbrott* kan fastställas enbart i förhållande till brottslighetsbilden i övrigt, vilket innebär att man under begreppet kommer att förstå olika brott i olika rättssystem. Det enda kriterium för bagatellbrottslighetens beskrivning som kan anges är att det rör sig

om brott som i fråga om svårighetsgrad befinner sig på den lägsta nivån i ett konkret straffrättssystem. Detta kriterium är emellertid inget annat än en förklaring av vad det ursprungligt franska ordet "bagatelle" i detta sammanhang innebär. Det som vore mera intressant att veta, nämligen var gränsen mellan den "bagatella" och "normala" brottsligheten går, om detta säger kriteriet ingenting och kan inte heller göra det. Bedömningen utfaller olika i olika rättssystem. Som det kommer att framgå är emellertid brännpunkten inte gränsen mellan den "bagatella" och den "normala" brottsligheten, utan bagatellbrottslighetens s.a.s. nedre gräns, dvs. gränsen mellan det straffbara och icke straffbara området.[3]

En viktig distinktion vid behandling av spörsmål om bagatellbrottslighet gäller den redan berörda skillnaden (2.6.6) mellan de abstrakt resp. typiskt sett bagatellartade brotten, dvs. de brott som anses lindriga av lagstiftaren själv och därför förses med relativt sett lindriga sanktioner, och de *in concreto* mindre brotten, dvs. de brott som typiskt sett inte är att anse som bagatellartade men som i ett konkret fall utmärker sig av en väsentligt mindre svårighetsgrad (straffvärde) än i normalfallen. Att det vid hantering av dessa två slag av bagatellbrott krävs olika tillvägagångssätt torde vara klart utan en närmare motivering.[4] Det kan tilläggas att man under termen *bagatellbrott* vanligen förstår de typiskt sett bagatellartade brotten.

Vid en jämförelse av bagatellbrottslighetens hantering i olika

[3] Beträffande försök att definiera bagatellbrottslighet kan nämnas t.ex. *Driendl* som i en komparativ studie rörande behandling av bagatellbrottslighet talar om "indicier" på att vissa brott är att betrakta som bagatellbrott. Vid sidan av den ringa svårighetsgraden ("der materielle Geringfügigkeitsaspekt") anger han "die prozessuale Seite eines summarischen Verfahren und der kriminalpolitische Gesichtspunkt eines Sanktionsverzichts mit oder ohne Bedingungen oder jedenfalls eine zurückhaltenden Sanktionierung." (Driendl,J.: *Wege zur Behandlung der Bagatellkriminalität in Österreich und der Schweiz.* ZStW 90 (1978) s.1022). En sammanfattning av olika definitioner av bagatellbrottslighet som förekommer i den nyare tyska litteraturen finns t. ex . hos Weigend,E.-Zolla,A.: *Die Bekämpfung der Bagatellkriminalität in Polen.* ZStW 95(1983), ss.749-774.

[4] *Krümpelmann* använder i detta sammanhang termerna "*selbständige och unselbständige Bagatelldelikte*" (s.37). Såvitt kan överblickas har denna terminologi inte fått vidare spridning och kommer inte att användas i denna framställning heller. (För övrigt förefaller den inte särskilt träffande.) I Europarådets rekommendation *The Simplification of Criminal Justice* används formuleringar "*inherently minor offences*" och "*offences which are minor due to circumstances*".

rättssystem är det dock väsentligt att vara medveten om vad som konkret döljs under begreppet i de system som jämförs. Sett ur svensk synvinkel omfattar det i de kontinentala rättssystemen förekommande rättsområdet "administrativ straffrätt" en större eller mindre del av de rättsstridiga handlingar som i Sverige faller under straffrätt i traditionell mening. Beroende av hur den administrativa straffrätten i ett land är uppbyggd faller alltså ett antal rättsstridiga handlingar, som i Sverige betraktas som brott, i det ifrågavarande landet utanför straffrätten. Detta måste innebära att som bagatellbrott i de utländska rättssystemen kommer att betraktas andra typer av brott (begreppet får ett annat innehåll), och att andra typer av åtgärder tillämpas än vid s.k. bagatellbrottslighet i Sverige. Frågan kommer att beröras utförligare längre fram. För att illustrera det sagda kan dock som exempel nämnas att det svenska processinstitutet "föreläggande av ordningsbot" i princip är obekant - med vissa undantag - i *straffrättsligt* sammanhang i de kontinentala rättssystem som accepterat förvaltningsstraffrätt. Liknande förfarande förekommer visserligen, men utanför straffrätten i egentlig mening, närmare bestämt inom administrativ straffrätt.

4.2.2 Mindre brott i ljuset av vissa grundläggande rättspolitiska principer

Behovet av att hitta nya vägar i fråga om handläggning av mindre brott har ovan satts i samband med den samhälleliga utvecklingen i efterkrigstiden. Det som hänt under denna period är att problemet blivit påträngande på grund av de praktiska (i huvudsak processekonomiska) svårigheter som den i masstal förekommande bagatellbrottsligheten framkallat. Spörsmålet hade emellertid uppmärksammats långt innan utvecklingen fått nuvarande dimensioner. De bagatellartade brotten har vållat problem inom straffrättsvetenskap av mer s.a.s. principiella skäl. I själva verket betecknas frågan om hantering av de lindriga brotten ibland som

en av straffrättens viktigaste frågor.[5] Skälet därtill är, vid sidan av de praktiska aspekterna, att frågan, som ovan antytts, egentligen handlar om straffrättens gränser. En kort belysning av de rättspolitiska frågor som aktualiseras i detta sammanhang kan utgöra en lämplig inledning till en närmare presentation av problematiken.

Ett konsekvent genomförande av rättsstatsidéen kräver fastställande av bestämda villkor under vilka statsmakterna kan ingripa mot den enskilde. Detta gäller naturligtvis i första hand de för den enskilde typiskt sett mest kännbara åtgärderna, dvs. utdömande av straff. Inom straffrätten har kravet på bestämdhet och entydighet mötts dels genom att det som är brott fastställts med hjälp av uteslutande formella kriterier[6], dels genom i möjligaste mån konkreta definitioner av de straffbelagda handlingarna, dvs. genom konkreta brottsrekvisit.

En gärning är att anse som brott i juridisk mening om den kan subsumeras under definition av en i lagen straffbelagd gärning. Är subsumtionen möjlig innebär det att den subsumerade gärningen är formellt rättsstridig, eftersom den är belagd med en rättslig sanktion (straff). Eftersom det vid en sådan bedömning i princip är likgiltigt om den konkreta gärningen skadar det genom den ifrågavarande straffbestämmelsen skyddade intresset minimalt eller i högre grad, kan förhållandet uttryckas på det sättet, att gärningens formella rättsstridighet är det avgörande momentet vid fastställande av om gärningen är brott eller inte.

En gärnings formella rättsstridighet är alltså inte avhängig av hur allvarlig gärningen är. I denna mening kan det sägas att den formella rättsstridigheten i sig inte har kvantitativ dimension. Gärningen kan antingen vara rättsstridig eller rättsenlig. En gradskillnad i fråga om en gärnings allvarlighet kan alltså inte - såvitt denna gradskillnad inte utgör ett brottsrekvisit - föranleda att gärningen vinner eller förlorar sin rättsstridighet, dvs. här kvalitet

[5] *Krümpelmann,* s.16; Som Hünerfeld uttrycker det, "*Die ... Lösung des Problems der Bagatellkriminalität darf nicht mit der Lösung eines Bagatellproblems verwechselt werden*". (*Kleinkriminalität und Strafverfahren.* ZStW 90 (1978). s.910).

[6] BrB 1:1: "Brott är gärning, för vilken i denna balk eller i annan lag eller författning är stadgat straff som nedan sägs."

av brott.[7]

Rättsstatsdoktrinen innefattar vidare krav på rättsenlighet (legalitet, Gesetzligkeit) som anses utgöra en viktig garanti för den i ett demokratiskt samhälle oumbärliga rättspolitiska maximen *allas likhet inför lagen*. Av kravet på rättsenlighet följer inte bara att statsmakterna får ingripa mot den enskilde enbart om rättsliga förutsättningar därtill föreligger, utan de behöriga rättsvårdande statsorganen är i princip även *skyldiga* att ingripa för att återställa rättsläget om ett lagbbrott mot offentligrättsliga normer föreligger. I processrätten finner maximen sitt uttryck i den processrättsliga legalitetsprincipen (den absoluta åtalsplikten).[8]

Ett konsekvent genomförande av de krav som framgår av rättsstatsdoktrinen, här alltså införandet av det formella brottsbegreppet i kombination med den absoluta åtalsplikten, resulterar i att även de lindrigaste handlingar som faller under en brottsdefinition är brott och i princip bör behandlas på samma sätt som de övriga brotten.

Ett sådant resultat skulle emellertid stå i strid mot en annan rättspolitisk maxim som kan anses viktig i ett humant demokratiskt samhälle, nämligen uppfattningen att straffrätt såsom styrmedel bör tillgripas som den sista utvägen. Därav följer även att straffhotet bör riktas enbart mot sådana oönskade beteenden som visar en viss allvarlighetsgrad, ej mot varje slags lagbrott. Postulatet uttrycks ibland som principen *minima non curat praetor*. Långt innan bagatellartade massförseelser orsakat rättsväsendets kris varnade t.ex. Binding att principens icke-beaktande kan "*des Staates Ansehen schädigen, die Strafe diskreditieren und das Volk erbittern*".[9] I modern litteratur talar man om att straffrättens allmänpreventiva verkan äventyras om straffrättslig reglering uttnyttjas till sanktionering av struntsaker.

I samband med handläggning av bagatellbrott råkar således en

[7] Naturligtvis kan en viss svårighetsgrad som gärningen måste uppfylla för att den skulle kunna anses vara brott uttryckas genom ett formellt brottsrekvisit. Som stöld kan t.ex. definieras olovligt tagande av en sak vars värde överstiger 1000 kr. Utifrån det här presenterade synsättet skulle en sådan reglering innebära enbart att frågan flyttas i ett annat läge men problemets väsen förblir oförändrat. En principiellt annorlunda lösning representerar däremot det materiella brottsbegreppet som kommer att beröras längre fram.

[8] Närmare om legalitets- och opportunitetsprincipen se 4.4.1.1

[9] Binding,K.: *Abhandlungen*. Bd.2. München-Leipzig 1915, s.185.

konsekvent uppfyllelse av de med rättsstatsidéen förknippade kraven på det straffrättsliga området i kollision med ett annat viktigt rättspolitisk postulat, enligt vilken straffrätten utgör statens "ultima ratio". I grova drag kan det göras gällande att inställningen till de berörda rättspolitiska principerna, dvs. vilken vikt som läggs vid de krav som framgår av den ena eller andra principen i ett rättssystem, påverkar sättet att lösa de problem som den lavinartade ökningen av småförseelser har inneburit.

Spörsmålets avhängighet av uppfattningen av rättsstatsdoktrinen tycks indirekt bekräftas av den omständigheten att frågor om handläggning av bagatellbrott ställs helt på annat sätt i det anglo-amerikanska rättsområdet, där principen *the rule of law*, dvs. rättsstatsdoktrinens motsvarighet i den anglo-amerikanska rättssfären, utgår från andra rättsfilosofiska utgångspunkter.[10] Visserligen orsakar massförseelser även där praktiska problem av liknande slag som i de kontinentala länderna, men ett dilemma motsvarande det som vållar problem på kontinenten, dvs. om man skall följa legalitetsprincipen eller om det är lämpligare att undvika bestraffning av småsaker för priset av legalitetsprincipens uppluckring, drabbar inte den anglo-amerikanska straffrättsteorin. Opportunitetsprincipen, dvs. den absoluta åtalspliktens motsats, betraktas som en självklarhet.

4.2.3 De grundläggande sätten för behandling av bagatellartade brott

Spörsmålet om behandling av bagatellbrott som det vanligen presenteras i litteraturen inkluderar i själva verket två väsentligt skilda problem, det ena av materiellrättslig och det andra av

[10] Den i detta sammanhang relevanta skillnaden mellan rättsstatsidéen å ena sidan och principen *the rule of law* å andra sidan kan kort och förenklat karakteriseras på det sättet, att rättsstatsdoktrinen i princip utgår från tanken att rätten härstammar från staten, som alltså är bunden genom sina egna regler. *The rule of law*-doktrinen bygger i grunden på den föreställningen att staten är bunden genom rätten som finnas resp. skapas av domstolarna. En annan viktig aspekt är att det inom common law - systemet (i England) traditionellt gällt i fråga om åtalsrätten den s.k. *actio populi*, däremot på den europeiska kontinenten var åtalsrätten sedan länge i princip förbehållen statliga organ. Åtalsplikten är i princip inkompatibel med *actio populi*.

processrättslig karaktär.

Det första problemet kan beskrivas som en konkretisering av principen *minima non curat praetor*. Frågan går ut på vilka formellt straffbelagda förseelser som fortfarande skall beivras och vilka som skall (kan) lämnas utan straffrättslig reaktion samt - kanske framför allt - hur, enligt vilka kriterier, den sistnämnda gruppen skall avgränsas. Något tillspetsat kan hävdas att det i detta fall inte rör sig om behandling av bagatellbrott i ordets rätta betydelse, utan om utmönstrande av en mängd formellt straffbelagda handlingar ur det straffbelagda området, om begränsning av ingripande mot brott, dvs. om gränsdragning mellan det straffbara och icke straffbara området.

Det är, strängt taget, enbart den andra frågan som hör hemma under rubriken "behandling av bagatellbrott". Frågan rör problemet hur de små förseelser bör handläggas som enligt den rådande uppfattningen inte kan lämnas utan straffrättslig reaktion men för vilka det ordinarie förfarandet av olika skäl inte anses adekvat.[11]

Gemensam behandling av de två nämnda problemen under en rubrik är förståelig och berättigad, eftersom det finns ett starkt inre samband mellan dem. En viss lösning av det först nämnda problemet kan sägas avgöra vilka slags bagatellbrott som kommer att bli föremål för handläggning inom straffprocess, vilket i sin tur rimligen bör påverka frågans rättsliga reglering.[12] Presenteras problemet som behandling av *bagatelldelikt* i stället för *bagatellbrottslighet* (vilket ibland görs) ter sig spörsmålet annorlunda. Frågan om "behandling av bagatelldelikt" innefattar tydligen förseelser både inom och - om sådana föreseelser förekommer i ett rättssystem - utanför det straffbelagda området.

Vid en teoretisk analys är det likväl viktigt att hålla de två

[11] Utifrån en annan synvinkel formulerar *Hirsch* problemet enligt följande: "Es besteht zwischen den wegen Geringfügigkeit gar nicht ahndungsbedürftigen Bereich und dem Bereich des Kriminalstrafrechts ein umfangreiches Gebiet von Fällen geringen Unrechtsgehalts, das auch weiterhin pönaler Sanktion oder reaktion Bedarf. ... Dieses Gebiet ist wegen der geringen Schwere des Verstoßes von der diskriminierenden Wirkung eines Kriminalstrafverfahrens und einer Kriminalstrafe freizuhalten." (*Bagatellkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*. ZStW 92 (1980) s.253).

[12] Det ovan nämnda exemplet med *föreläggande av ordningsbot* enligt svensk rätt är användbart även här. Hade trafikförseelser enligt svensk rätt inte fallit inom det straffbelagda området är det svårt att tänka sig att institutet *föreläggande av ordningsbot* över huvud taget skulle ha införts som ett handläggningssätt i straffrättsligt sammanhang.

ovan nämnda problemkretsarna isär, därför att det inte kan bortses från att det första problemet, dvs. fastställande av det straffbelagda området, som sagt i grunden är ett materiellrättsligt problem, medan det andra problemet är en ren processrättslig fråga.

Det finns alltså anledning att strukturera den följande framställningen i enlighet med det presenterade synsättet, dvs. efter de förekommande lösningarnas tillhörighet till den första eller andra gruppen. Med hänsyn till att framställningen framöver huvudsakligen knyter an den förstnämnda problemkretsen behandlas den motsvarande gruppen, dvs. de lösningar som innebär avgränsning av det straffbelagda området, utförligare. Bagatellbrottslighetens handläggning inom straffprocess berörs mer eller mindre översiktligt i följande avsnitt.

4.3 Handläggning av mindre brott inom straffprocess

4.3.1 Olika sätt att behandla mindre brott i straffprocess

I detta avsnitt undersöks vilka handläggningsformer som finns till förfogande i olika länder i de fall att förfarandet antingen måste inledas ex officio (i de system som utgår från den absoluta åtalsplikten) eller att bedömningen av åtalsfrågan resp. frågan om inledande av förundersökning utfaller positivt (i de system som bygger på opportunitetsprincipen), samtidigt som brottet är sådant att tagande i anspråk av rättsväsendets resurser i den omfattning som det ordinarie förfarandet kräver ter sig inadekvat. Här är det alltså i princip irrelevant om den processrättsliga legalitets- eller opportunitetsprincipen gäller i rättssystemet, eftersom det som fokuseras är det stadium som följer, bildligt talat, efter det att de regler som ger uttryck för den ena eller andra principen hade tillämpats.

En god översikt över de olika handläggningsformer rörande bagatellartade (mass)förseelser som anses snabbare resp. mera adekvata till förseelsernas betydelse än det ordinarie förfarandet

ger Europarådets rekommendation *The simplification of criminal justice.*[13] Rekommendationen bygger på generalisering och systematisering av de handläggningsformer som förekommer i Europarådets medlemsländer och utgör därmed en lämplig utgångspunkt för en framställning av problemet ifråga.[14]

I Europarådets rekommendation utpekas ett antal lösningar som kan sägas täcka alla eller åtminstone de typiska regleringar som på det här behandlade området förekommer i medlemsstaterna. Det rör sig om summariskt förfarande, utomjudiciell uppgörelse, förenklat förfarande samt förenklingar av det ordinarie förfarandet. Vad som konkret förstås under dessa rubriker belyses samt kommenteras kort i det följande.

• Som summariskt betecknas ett förfarande av den typ som i svensk rätt representeras av *föreläggande av ordningsbot,*[15] dvs. ett förfarande som består i att ett brott konstateras samt straff för brottet fastställs på platsen (vanligen av en polisman). Om gärningsmannen accepterar polismannens beslut både vad skuld och straff beträffar är saken avslutat, i annat fall följer ett vanligt resp. förenklat förfarande. Enligt Europarådets rekommendation bör detta handläggningssätt utnyttjas i fråga om de typiskt sett bagatellartade brotten ("*offences which are inherently minor*") på t.ex. tull-, skatte- och trafikområdet.[16]

Förfarandet förekommer i de flesta, om än inte i alla, Europarådets medlemsländer. Från kriminalpolitisk synpunkt kan denna handläggningsform betraktas som en förfarandetyp. Sett från rättsdogmatisk synpunkt utmärks emellertid regleringar av detta

[13] se fn 1

[14] Europarådets rekommendation utgör ett exempel på den ovan nämnda sammanblandningen av materiella och processuella frågor under den förevarande rubriken. Den första rekommendationen går ut på införande resp. utvidgning av opportunitetsprincipen i de länder där det inte strider mot rättstradition, eventuellt införande av åtgärder som fyller samma ändamål som opportunitetsprincipen (privatåtal, åtal på anmälan) (ss. 8-9, 20-26). Således handlar denna rekommendation inte om förenkling av straffjustis, utan om dess inskränkning genom utmönstrande av en del handlingar ut ur det straffbelagda området. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 4.4. I avsnitt om summariskt förfarande har man infogat avkriminalisering genom överföring in i administrativ straffrätt, dvs. ett spörsmål som utgör en av huvudfrågor framöver i denna framställning.

[15] se 2.4.3

[16] *The simplification of criminal justice.*, ss.10,28

slag genom betydande skillnader i olika länder. Den väsentliga skillnaden består däri att handläggningsformen i vissa länder (t.ex. Tyskland, Österrike, Italien) inte förekommer i straffrättsligt sammanhang, medan man i andra länder (t.ex. Sverige, Nederländerna, Norge, England) utnyttjar den vid handläggning av *brott* i juridisk mening. Skiljelinjen tycks gå mellan å ena sidan de rättssystem i vilka administrativ straffrätt förekommer och, å andra sidan, de rättssystem i vilka detta rättsområde inte införts. I den förstnämnda gruppen begränsas det summariska förfarandet av det nu behandlade slaget enbart till de administrativa förseelserna.

• Den utomjudiciella uppgörelsen ("*out-of-court-settlements*") består i att beslut om en sanktion (event. en åtgärd som inte är att betrakta som rättslig sanktion) fattas och saken därmed avslutas innan målet når det judiciella stadiet. Det är i denna del som Europarådets synsätt måste anses något problematiskt.

Som exempel på de utomjudiciella uppgörelserna anges i Europarådets rekommendation följande fall:

"i. the payment of a sum of money to the state or to an institution of a public or charitable nature;
ii. the restitution of goods or advantages obtained by the commission of the offence;
iii. that appropriate compensation be granted to the victim of the offence either in advance of the settlement or as a part of it.".[17]

Strängt taget vore det möjligt att under denna grupp av lösningar inordna även det nyss behandlade summariska förfarandet. Sett ur svenskt perspektiv rör det sig om föreläggande av ordningsbot och även om strafföreläggande (svensk reglering nämns förresten uttryckligen som ett exempel på den nu aktuella lösningen). I båda fallen är det ju fråga om "*the payment of a sum of money to the state*" innan rättegången börjar.

Varför man skiljer mellan det summariska förfarandet och den utomjudiciella uppgörelsen på det sätt man gör framgår i en viss mån av kommentaren till rekommendationen ifråga. Den utomjudiciella uppgörelsen karakteriseras på följande sätt:

[17] op.cit., s.11

"An out-of-court settlement usually takes the form of agreement between the prosecuting authority or another competent authority and the alleged offender whereby the authority undertakes not to prosecute subject to specified conditions being met, such as the payment of a fine, forfeiture or property or compensation to a victim."[18]

Betalning av böter i fall av summariskt förfarande tycks alltså betraktas annorlunda än betalning av ett belopp inom ramen för den utomjudiciella uppgörelsen. I det sistnämnda sammanhanget presenteras betalningen närmast som en frivillig akt. Synsättet beror uppenbarligen på vilken rättslig karaktär som tillskrivs de åtgärder som vidtas i samband med beslut att inte fullfölja förfarande. Till denna fråga återkommer jag i nästa avsnitt (4.3.2).

För svensk del är det i alla fall inte lätt att känna igen straff- eller ordningsbotsföreläggande bakom den ovan citerade beskrivningen. Det som förvirrar är att åläggandet karakteriseras som "överenskommelse" mellan åklagare och gärningsmannen. En sådan beskrivning, åtminstone vad svensk rätt beträffar, måste anses fördunkla rättsinstitutens väsen. Straff- och ordningsbotsföreläggande är *två sätt att ålägga straff*, icke åklagarens eller polismannens offerter till "avtal" mellan dessa myndigheter och gärningsmannen.

Europarådets rekommendation i denna del tycks ha påverkats av vissa trender som under senare tid gjort sig gällande i straff- och straffprocessrättslig doktrin och praxis.

Den första trend, som kulminerat vid slutet av 70-talet, har blivit känd under namnet *diversion* resp. *diversion from criminal justice*.[19] Med *diversion* menas avvikelse från det ordinarie straffförfarandet med resultat att förfarandet avslutas innan domen avkunnas. Man skiljer mellan *simple diversion*, vilket är inget annat än den klassiska opportunitetsprincipen (den relativa åtalsplikten), och *diversion with intervention*, vilket innebär nedläggning av förfarande som beslutas under förutsättning att gärningsmannen underkastar sig någon slags icke straffrättsligt program resp. åtgärd. Ett möjligt icke straffrättsligt program som tilldragit sig tämligen stor uppmärksamhet i litteraturen är förlikning *(media-*

[18] op.cit.,s.29

[19] jfr *Dejudiciarison (Diversion) et Mediation*. Actes du Colloque International tenu à Tokyo Mers 14-16 1983, Revue International de Droit Penal. Vol.54, No.3-4.

tion) mellan brottsoffer och gärningsman.[20]

Det har debatterats vilka skäl som lett till "diversion-ideologins" uppkomst. Enligt vissa författare är det i princip rättsväsendets resurskris som har initierat denna ström inom kriminalpolitik.[21] Andra författare menar att huvudskälet till utvecklingen varit strävan efter att "pedagogisera" den sociala kontrollen.[22] (Det kan påpekas att skälen inte utesluter varandra.)

Som den andra utvecklingstrenden som tycks ha förstärkt benägenheten att diskutera de utomjudiciella lösningarna såsom ersättning av straff i vissa fall kan anses den tilltagande exponering av brottsoffers situation som ägt rum under de senaste decennierna. Brottsoffrets ställning i straffprocessen har utsatts för hård kritik. Kritiken har använts som argument av anhängare av förlikning mellan brottsoffer och gärningsman i den mening att förlikningen presenterats som ett bättre sätt att tillfredsställa brottsoffrets behov av skadeersättning, utan att brottsoffret skulle behöva delta i den betungande straffprocess i vilken hans/hennes ställning var otillfredsställande.[23]

Huruvida denna strömning inom kriminalpolitiken kommer att slå igenom är oklart. I olika länder, bl.a. i Norden, har det i varje fall pågått flera projekt som inspirerats av de framförda idéerna.[24] Spörsmålets utförligare behandling faller emellertid utanför denna framställnings ramar.

- Med det förenklade förfarandet ("*simplified procedure*") menas i

[20] Jfr Brottsoffer. BRÅ Forskning 1988:1, ss. 109-145.

[21] T.ex. Blau,K.: *Diversion unter national und international Perspektiv*. I: Kury,H.: Kriminologische Forschung in der Diskussion. Carl Heymans Verlag. Köln 1985. s. 314.

[22] jfr Ludwig, W.: *Diversion: Strafe im neuen Gewand*. De Gruyter. Berlin-New York 1989. ss. 14 ff.

[23] Ett viktigt inlägg som orienterat debatten i denna riktning var Christies artikel *Conflict as Property* (British Journal of Criminology 1977, ss.1-15). En livlig debatt pågår fortfarande. Det som diskuteras är frågan huruvida gottgörelse över huvud taget - oavsett brottsoffrets intresse - kan ersätta straff i vissa situationer. Jfr Eser,A. m.fl.(utg.): *Neue Wege der Wiedergutmachung im Strafrecht*. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Band S 18. Freiburg i.Br. 1990.

[24] jfr t.ex. Prosjekt konfliktråd: Majorstua/Frogner. Ersmelding 1985; Grönförs, M.: *Community Arbitration: The Politics of Informal Conflict Handling*. Archiwum Kriminologii. T XVIII, 1985; Nergård,T.B.-Halvorsen,S.: *Slik har det gått med konfliktsrådene. En evaluering av försöket med konfliktråd i norske kommuner*. Forskningsrapport nr.31. Diakonhjemmets högskolecenter 1990; etc.

Europarådets rekommendation strafföreläggande (*penal order*).[25] Skälet till att det svenska strafföreläggandet (samt andra länders eventuella liknande lösningar) placerats bland de utomjudiciella uppgörelserna är, som det framgår av kommentaren till denna rekommendation, uppenbarligen den omständigheten att det i Sverige rör sig om beslut som fattas av en annan myndighet än domstol. Till den nu aktuella gruppen räknas i rekommendationen däremot de strafföreläggandeen som meddelas av domstolar på åklagarens framställning.[26]

Det är i och för sig möjligt att diskutera vilka drag som skall tjäna som kriterium för klassificering av de olika typer av förfaranden som här behandlas. Frågan om vilka myndigheter som vidtar vissa åtgärder är onekligen av vikt. Om det emellertid rör sig om presentation av olika förfarande utifrån det sätt på vilket de mindre brotten handläggs torde det vara mera korrekt att strafföreläggande enligt svensk rätt, som i allt det väsentliga - förutom de subjekt som fattar beslutet - liknar strafföreläggande i de andra europeiska länder i vilka institutet förekommer, räknas till den nu behandlade gruppen. Frågan är emellertid av mindre betydelse.

Strafföreläggande anses i rekommendationen lämpat för behandling av brott som är att betrakta som bagatellartade på grund av konkreta omständigheter i målet, dvs. vars straffvärde är lågt jämfört med normallfallen.

• Den sista metoden för handläggning av mindre brott som rekommenderas är förenklingar av det ordinarie förfarandet i brottmål ("*simplification of ordinary judicial procedures*").

Det rör sig om sådana frågor som rättens sammansättning vid olika brott sett utifrån brottens svårhetsgrad, olika regler för bevisföring (som ett exempel nämns det engelska rättsinsitutet "guilty plea") etc. Det finns ingen anledning att här gå närmare på dessa lösningar som ofta är specifika för det individuella rättssystemet.

Inte heller denna typ av förenklingar är obekant i svensk rätt. Som exempel kan nämnas de regler om rättens sammansättning i

[25] *The simplification of criminal justice*. ss.12,31-32; Beträffande strafföreläggande i svensk rätt se 2.4.1 ovan.

[26] Sådant strafföreläggande förekommer i Tyskland, Österrike, Italien, Frankrike, Schweiz, Tjeckoslovakien och andra länder.

brottmål enligt vilka i enklare fall tingsrätten är domför utan nämndemän (RB 1:3b 2st) eller frågor om personundersökning i brottmål.[27]

I Europarådets rekommendation berörs inte ett tillvägagångssätt för särbehandling av bagatellbrott som förekommer i vissa länder. Det rör sig om en domstolsorganisation som skapas med hänsynstagandet till bl.a. brottens svårighetsgrad. I England kan *Magistrates Courts* räknas till denna kategori, i Frankrike *tribunals de police.* Fram till RB:s ikraftträdande 1948 fanns det även i vissa domkretsar i Sverige särskilda polisdomstolar som tillskapades genom kungliga instruktioner för varje enskild polisdomstol.

4.3.2 Vissa problem förknippade med särskilda regler för handläggning av mindre brott

Från en viss synvinkel kan alla de ovan beskrivna processreglerna avsedda för handläggning av mindre brott karakteriseras som mer eller mindre långtgående avvikelser från det ordinarie förfarandet i brottmål i riktning mot förenkling. Formuleras frågan på detta sätt framgår det tydligt vilket problem som i första hand gör sig gällande i samband med särskild reglering av bagatellbrotts handläggning.

Det som gör att den ordinarie rättegången i brottmål kan te sig omständlig och - inte minst - dyr är behovet av en rad garantier till den åtalades skydd. Andra skäl för de ofta rätt komplicerade processreglerna kan svårligen hittas. Utgår man från den förutsättningen att den straffprocess som i ett samhälle betraktas som ordinarie utformats med syftet att skapa de i möjligaste mån bästa garantierna måste införandet av de särskilda reglerna för handläggning av bagatellartade förseelser alltid innebära att några av de processrättsliga rättssäkerhetsgarantierna luckras upp. Den kriminalpolitiska kärnfrågan i samband med särskild reglering av

[27] lag (1964:542) om pesonundersökning i brottmål, 2§. Ett sökande efter nya lösningar är att förvänta. I början av 1992 har domstolsutredningen lagt fram ett förslag som går ut på att inskränka rätten att överklaga domar i sådana fall då enbart bötesstraff utdöms i tingsrätten. Vad förundersökningen beträffar tillsattes år 1990 åklagarutredningen med uppgift att undersöka bl.a. möjliga förenklingar och rationaliseringar av förundersökningen.

bagatellbrotts handläggning inom straffprocessen är vilka rättssäkerhetsgarantier som kan försvagas och hur långt denna försvagning kan gå.

Det andra problem som förtjänar att fokuseras har redan berörts i samband med de utomjudiciella lösningarna. Frågan ställs hur de ålägganden som meddelas den misstänkte i samband med beslut att inte väcka åtal (resp. lägga ned eller inte inleda förundersökning) skall betraktas.

Som ovan nämnts presenteras dessa ålägganden i Europarådets rekommendation närmast som resultat av överenskommelse ("agreement") mellan en myndighet och den misstänkte. Det bör nämnas att i kommentaren till rekommendationen ifråga beskrivs som exempel den nederländska regleringen, vilket inte tycks vara en tillfällighet i detta sammanhang. På liknande sätt (som "frivillig betalning") beskriver Tak[28] förfarandet i fråga och även en annan nederländsk författare, Hulsman, använder samma språkbruk. Beträffande polisens och åklagarens befogenheter skriver Hulsman följande:

"Aufgrund der Verordnung über die polizeiliche Transaktion (Besluit transactie in handen der politie) ist der Polizei in der Hauptsache bei den "overtredingen" des Verkehrsrechts die Befugnis eingeräumt, dem von ihr überführten Täter die Erledigung der Sache anzubieten, indem sie ihm die Möglichkeit gewährt, einen bestimmten Geldbetrag zu bezahlen".

Samma möjlighet står till åklagarens förfogande även i vissa brottmål.[29]

Vad det i Nederländerna tycks handla om är en utveckling som i själva verket i mycket liknar utvecklingen i Sverige. Överbelastning av rättsväsendet har mötts genom överföring av en del beslutsbefogenheter från domstolarna till åklagarmyndigheterna och polisen. En skillnad som emellertid kan noteras är att i Sverige åklagaren genom strafföreläggande och polisen genom ordnings-

[28] Enligt *Tak* samma typ av förfarande, "a transaction procedure", "*...consists in voluntary payment of a certain sum of money to the public prosecution service, or another organ or judicial administration, in order to settle a case and avoid a trial.*" (Tak, P.J.P.: *The Scope of Non-Prosecution in Europe*. HEUNI. Helsinki 1986. s.47)

[29] Hulsman,L.H.C.: *Die Behandlung der Bagatellkriminalität in den Niederlanden*. ZStW 92 (1980), s.570,574.

botsföreläggande ålägger *straff* i juridisk mening, medan de åtgärder som motsvarande organ i Nederländerna kan ålägga inte tycks betraktas som straff i samma mening.

Är det alltså fråga om en "frivillig betalning" eller uppfyllelse av avtal mellan myndigheten och gärningsmannen? På ett annat ställe betecknar Hulsman de ålägganden som kan meddelas vid denna typ av handläggning ("transaktion") som "*formelle aussergerichtliche Sanktionen*"[30], vilket, enligt min mening, bättre tycks uttrycka åtgärdens väsen samt kastar ljuset på frågan i vilken mening den misstänkte "frivilligt" accepterar polisens eller åklagarens "erbjudande". "Frivilligheten" består, på samma sätt som i samband med strafföreläggande enligt svensk rätt eller när strafföreläggande utfärdas av en domstol i andra rättsordningar, i att gärningsmannen, om han erkänner sin skuld, accepterar straffet (sanktionen) vad sanktionens art och storlek beträffar. Hans frihet i fråga om att betala eller inte betala är emellertid illusorisk, därför att han vet att om han inte betalar det som åklagaren "erbjuder" honom att betala kommer han med stor säkerhet att betala ungefär samma belopp på grund av domstolens beslut. Att under sådana omständigheter tala om frivillighet måste anses som en eufemism. Det skall emellertid tilläggas att till skillnad från svensk reglering tycks gärningsmannen i Nederländerna, om han accepterar "erbjudandet", få "rabatt" i form av att den sanktion som han underkastar sig inte betraktas som straff. Detta behöver inte vara utan betydelse.

Syftet är emellertid inte att här analysera den nederländska regleringen, utan att demonstrera ett fenomen som uppenbarligen förekommer i flera länder i samband med det besvärliga läget i rättsväsendet som beskrivits ovan. De åtgärder som vidtas för att bemöta utvecklingen kan vara kriminalpolitiskt motiverade men kan ibland svårligen inordnas inom de traditionella rättsideologiska ramarna, resp. under de statsrättsliga former som anses acceptabla i en rättsstat. I Sverige är det sanktionsavgifter som vållar svårigheter, i Nederländerna tycks användas en beskrivning för åklaga-

[30] op.cit.,s.575. På ett annat ställe nämner författaren att det belopp som lagbrytaren s.a.s. erbjöds att betala fastställs av Riksåklagaren och gäller i hela landet. "*Der Betrag hängt sowohl von der Kategorie der Verkehrsteilnehmer ab, ... als auch von der Art der Übertretung.*" (s.570)

rens och polisens bestraffande funktion som enligt min uppfattning är missvisande.

I Tyskland utgör bestämmelsen § 153a StPO ett liknande fall. Enligt denna bestämmelse får åklagare (med domstols medgivande) besluta om nedläggning av brottmål beträffande *Vergehen* om han samtidigt meddelar åläggande för den misstänkte antingen att gottgöra skada som orsakats p.g.a. brott, betala ett belopp till en allmännyttig institution eller i statskassan, prestera en annan allmännyttig uppfyllelse eller förbinda sig till underhållsskyldighet i ett visst belopp. Bestämmelsen har i tysk doktrin utsätts för hård kritik. Regleringen betraktas dels som ett oacceptabelt brott mot legalitetsprincipen, dels hävdas att de ålägganden som åklagare kan meddela i själva verket måste betraktas som sanktioner för brott som kan regleras enbart i strafflagen. Konsekvensen är alltså att åklagaren fått dömande funktion, vilket är inkompatibelt med hans funktion i straffprocessen (något som således accepteras i Sverige).[31]

Det tredje problem som kan anses av visst intresse från svensk synpunkt rör frågan på vilket sätt man bestämmer kretsen av de brott som skall handläggas enligt de särskilda reglerna för handläggning av bagatellbrott. Frågan kan tyckas vara av rent lagstiftningsteknisk karaktär, men den har vissa aspekter värda att ta upp.

Som nämnts i avhandlingens inledande kapitel (1.5) skiljer sig den svenska lagstiftningen från flertal kontinentala straffrättssystem bl.a. därigenom att svensk straffrätt bygger på ett enhetligt brottsbegrepp medan det i de flesta europeiska rättssystem förekommer ett differentierat brottsbegrepp. Det differentierade brottsbegreppet innebär att de straffbelagda gärningarna vanligen uppdelas i två eller tre grupper som har olika beteckningar (se 1.5). Uppdelningen sker utifrån brottens *abstrakta* (typiska) svårhetsgrad, dvs. i stort sett enligt straffskalorna. Till olika brottskategorier hänför sig sedan olika regler som t.ex. straffbarhet av förberedelse till brott, preskriptionsreglerna etc.

Sin betydelse har den materiellrättsliga differentieringen av detta slag även när det rör sig om vilka slags brott som kommer att behandlas enligt de eventuella särskilda reglerna för handläggning av bagatellbrott.

[31] jfr t.ex. Jescheck, H.-H.: Kriminalpolitik der deutschen Strafrechtsreformgesetze, s.46; Hirsch, op.cit. i fn 11, Hanack, E.W.:Das Legalitätsprinzip und die Strafrechtsreform ss. 344 ff; Kausch, E.: Der Staatsanwalt. Ein Richter vor dem Richter? Berlin 1980 ss. 221 ff.

Således är den ovan berörda "transaktio - proceduren" enligt nederländsk rätt möjlig på polisnivå när brottet är en överträdelse (*overtredingen*). Ursprungligen kunde även åklagare utnyttja "transaktio-proceduren" endast i fråga om överträdelser, men numera kan proceduren innefatta även den svårare brottskategorin, dvs. *misdrijven*. Enligt tysk rätt, till exempel, kan *Strafbefehl* utfärdas när brottmål gäller *Vergehen*, etc.

I de länder som i den franska postrevolutionära lagstiftningens spår infört det differentierade brottsbegreppet tjänar alltså denna differentiering som lagstiftningstekniskt instrument i olika sammanhang, bl.a. vid differentiering av rättsförfarande angående brott som faller under olika brottskategorier.

Samma resultat som nås med hjälp av det differentierade brottsbegreppet kan visserligen åstadkommas enbart processvägen. I stället för att stadga att, t.ex., strafföreläggande får utfärdas beträffande "överträdelser" (om de hade funnits som en brottskategori), stadgas:

"Strafföreläggande får utfärdas beträffande brott, för vilket ej stadgas svårare straff än böter, dock ej normerade böter, och för brott, för vilket stadgas dagsböter eller fängelse i högst sex månader..."[32]

Bortsett från det mer ekonomiska uttryckssättet i det först nämnda exemplet jämfört med det andra (vilket i och för sig inte behöver vara helt utan betydelse i olika sammanhang) är det svårt att utpeka några klara praktiska fördelar eller nackdelar med den ena eller andra lösningen. Sätter man emellertid värde på rättens logiska uppbyggnad, systematisering och överskådlighet tycks det differentierade brottsbegreppet (även med hänsyn till dess funktion på andra än här behandlade områden) ge lagstiftaren bättre möjligheter att leva upp de nämnda kraven.

Det differentierade brottsbegreppet resp. den motsvarande processrättsliga regleringen som nyss behandlats rör kretsen av de abstrakt sett bagatellartade brotten. Det förekommer emellertid, inte minst i den svenska rättsordningen, att de brott som skall handläggas enligt särskilda regler bestäms inte enbart med utgångspunkt i brottens typiska straffvärde, utan även med utgångspunkt i brottets konkreta straffvärde, dvs. p.g.a. omständig-

[32] RB 48:4

heter i det konkreta fallet, eller också i en kombination av båda kriterierna.[33]

Anses det viktigt att ett beslut, huruvida ett ordinarie förfarande skall inledas eller strafföreläggande utfärdas, fattas utan inflytande av straffrättsligt irrelevanta faktorer, måste det konstateras att den reglering som utgår från brottets konkreta straffvärde onekligen ställer höga krav på det beslutande subjektet, framför allt i gränsfallen. Det kan inte bortses från att en enskild åklagare, samtidigt som han fått ett tämligen stort utrymme vid sitt beslutsfattande, genom samma beslut kan påverka, till exempel, sin egen arbetssituation. Den omständigheten att ett straffrättsligt irrelevant inflytande utifrån på beslutsfattande ifråga inte kan uteslutas gör att det ifrågavarande regleringssättet, dvs. det sätt som utgår från det konkreta straffvärdet, måste anses ge mindre rättssäkerhetsgarantier än den först behandlade regleringen, dvs. den reglering som utgår från brottens typiska (abstrakta) straffvärde.

4.4 Begränsning av straffrättens räckvidd

Till skillnad från den rent processrättsliga problematiken som handlar om olika sätt att behandla mindre brott, rör det sig vid undantagandet av vissa delikt från straffrättens tillämpningsområde om en gränsdragning mellan straffbara och icke straffbara gärningar, dvs. om ett materiellrättsligt spörsmål. Det finns anledning att här påminna om detta, eftersom problemet trots sin natur löses företrädesvis processvägen. Det gäller i stort sett alla västländer och, som framställningen i det andra kapitlet visat, inte minst Sverige. De materiellrättsliga lösningarna förekommer emellertid också. Frågan på vilka rättsliga grunder de behöriga myndigheterna i olika rättssystem kan avstå från beivrande av bagatelldelikt, sett från synpunkten om det rör sig om processrättsliga eller materiellrättsliga lösningar, utgör därmed en naturlig utgångspunkt för strukturering av den följande framställningen.

[33] Den ovan citerade bestämmelsen RB 48:4 fortsätter: "Om dagsböter skall användas som påföljd för brottet, får dock strafföreläggande utfärdas endast när brottet ... förskyller högst etthundra dagsböter." Jfr även villkor för rapporteftergift enligt polisförordning (1984:387) 5:5 eller för åtalsunderlåtelse enligt RB 20:7 1 st p 1.

4.4.1 De processrättsliga lösningarna

4.4.1.1. Den absoluta och den relativa åtalsplikten (legalitets- och opportunitetsprincipen)

För de processrättsliga lösningarna är det åtminstone från teoretisk synpunkt avgörande momentet för sättet att utmönstra bagatelldelikt ur det straffbelagda området huruvida den processrättsliga legalitetsprincipen (den absoluta åtalsplikten, obligatoriskt åtal) eller opportunitetsprincipen (den relativa åtalsplikten, fakultativt åtal) antagits i rättssystemet ifråga.

Bygger ett rättssystem på legalitetsprincipen innebär det att de myndigheter som är behöriga att beivra begångna brott även är skyldiga att inleda förfarandet i varje fall då de får anledning att anta att ett brott begåtts samt väcka åtal om det finns förutsättningar för att en viss person kan dömas till ansvar för brottet. Har däremot opportunitetsprincipen accepterats förses de ifrågavarande myndigheterna med diskretionsrätt i fråga om huruvida ett konkret brott kommer att lagföras eller om det lämnas utan straffrättslig reaktion.

Enligt *Taks* uppgifter gäller i de flesta europeiska länderna - ungefär i två tredjedelar - legalitetsprincipen. Opportunitetsprincipen tillämpas i Belgien, Cypern, Danmark, Frankrike, Storbritannien, Island, Luxemburg, Nederländerna, Norge och vissa kantoner i Schweiz.[34]

Införandet av den ena eller andra principen kan anses vara ett uttryck för den grundläggande inställningen i fråga om de brottsbeivrande myndigheternas behörighet resp. skyldighet och gäller, generellt sett, alla begångna brott. Praktisk betydelse får emellertid valet mellan de två principerna framför allt vid lösning av frågor om bagatellbrottslighetens beivrande eller icke-beivrande. Det är på detta område de behöriga myndigheterna ofta ställs inför det faktum att ett rättsligt förfarande och ett eventuellt utdömande av straff ter sig som en överreaktion med hänsyn till gärningens

[34] Tak, The Scope of Non-Prosecution in Europe, s.33.

karaktär.[35]

Principernas innebörd som de ovan formulerats är emellertid en teoretisk abstraktion. Det finns förmodligen inget rättssystem i vilket den ena eller andra principen genomförs helt konsekvent. De rättsordningar som utgår från legalitetsprincipen innehåller i regel olika bestämmelser som förser de behöriga myndigheterna med en mer eller mindre långtgående diskretionsrätt, bortsett från att legalitetsprincipen även i sin "rena" form, sett från praktisk synpunkt, kan tyckas lämna ett betydande utrymme för bedömning huruvida förundersökning i ett konkret ärende bör inledas eller åtal väckas.[36] Opportunitetsprincipen, å andra sidan, innebär inte att de enskilda åklagarna eller annan behörig myndighet fattar beslut om att inte beivra vissa brott enligt sitt fria skön. Diskretionsrätten utövas vanligen inom snävare eller bredare ramar resp. enligt vissa kriterier som fastställs i lagen eller utarbetas i rättspraxis. En viktig roll spelar interna instruktioner som fastställs med sikte på enhetlig rättstillämpning inom det i regel hierarkiskt uppbyggda åklagarväsendet.[37]

Således torde det vara möjligt att hävda att betydelsen av att den ena eller andra principen accepterats i ett system måhända inte i första hand ligger på det praktiska planet, om frågan ses ur perspektivet vilka slags bagatellbrott som lagförs och vilka som tillåts passera utan straffrättslig reaktion. I detta hänseende torde de på olika principer grundade rättssystemen inte skilja sig åt särskilt mycket. Däremot påverkar antagandet av legalitets- resp. opportunitetsprincipen sättet på vilket utmönstrandet av bagatellbrott (bagatelldelikt) ur rättsväsendets kompetensområde regleras.

I ett hypotetiskt rättssystem med fri diskretionsrätt beträffande beivrande av begångna brott behövs egentligen inga ytterligare bestämmelser för att reglera frågan. Utmönstrande av de brott som

[35] En annan situation uppstår om *plea bargaining* tillåts. Opportunitetsprincipens principiella giltighet för alla slags brott kan i så fall få praktisk betydelse.

[36] Bedömningen rör dels frågan huruvida brottsrekvisiten uppfyllts i ett konkret fall, dels bevisfrågor. Det skall emellertid påpekas att de nämnda frågorna, dvs. subsumptionsproblematik och bevisfrågor, inte hör hemma inom den nu behandlade frågeställningen. Från teoretisk synpunkt aktualiseras legalitetsprincipen resp. opportunitetsprincipen först i det ögonblick när det är klart att ett brott begåtts och att det finns skäl att väcka åtal mot en viss person.

[37] jfr Tak, The Scope of Non-Prosecution in Europe, ss.73 ff

enligt en behörig myndighets åsikt inte kräver straffrättslig reaktion kan ske processvägen antingen genom myndighetens beslut eller helt enkelt genom att myndigheten förblir passiv. Däremot måste den processrättsliga vägen i princip anses stängd i ett rättssystem med en extremt sträng legalitetsprincip. I ett sådant system kan teoretiskt sett enbart lösningar på det materiellrättsliga planet komma i fråga.

På vilket sätt diskretionsrätten regleras resp. begränsas i de system som utgår från opportunitetsprincipen är utifrån det i denna avhandling behandlade spörsmålet av mindre intresse.[38] Däremot kommer de rättsliga lösningar att fokuseras som i olika på legalitetsprincipen grundade rättssystem antagits med syfte att föra undan vissa straffbelagda handlingar från straffprocessuell behandling.

4.4.1.2 Begränsning av brottsbeivrande i rättssystem med legalitetsprincipen

Som nämnts förekommer det förmodligen inga rättsordningar som genomfört den processrättsliga legalitetsprincipen fullt ut. Av praktiska men även kriminalpolitiskt principiella skäl (jfr 4.2.2) anses det nödvändigt att skapa möjligheter att lämna vissa gärningar, trots att de formellt är brott, utan straffrättslig reaktion.

En sådan problemformulering är emellertid utmärkande enbart för de straffrättssystem som utgår från det formella brottsbegreppet. Som visas nedan (4.4.2) ställs frågan på ett annat sätt i de rättssystem som antagit det materiella brottsbegreppet, men även i dessa system behövs regler som i vissa situationer möjliggör för de behöriga myndigheterna att underlåta att beivra gärningar som är brott även med utgångspunkt från det materiella brottsbegreppet (t.ex. i vissa fall av brottskonkurrens).

Det är möjligt att urskilja flera lagstiftningstekniska metoder att undanta vissa brott från de brottsbeivrande myndigheternas principiella skyldighet att inleda förundersökning resp. väcka åtal.

[38] Angående denna fråga kan här hänvisas till Taks framställning (fn 37), framför allt kap. VI (*Guidelines for the Waiver of Prosecution*), ss.73-83.

• Det enklaste och i praktiken vanligaste sättet är tillskapande av regler som utrustar de brottsbeivrande myndigheterna med en mer eller mindre omfattande diskretionsrätt i fråga om beivrande av vissa brott. Dessa regler utgör således undantag från legalitetsprincipen.

I svensk rätt rör det sig om åtalsunderlåtelse, rapporteftergift och nedläggning av förundersökning (resp. förundersökningsbegränsning) (jfr. 2.4.2, 2.4.4 och 2.4.5 ovan). Exempel i utländsk rätt utgör § 153 tStPO som ger åklagaren möjlighet att - med domstols medgivande - lägga ned eller inte inleda förundersökning beträffande *Vergehen* om gärningsmannens skuld är ringa samt offentligt intresse att beivra brottet saknas. (I fall av ringa förmögenhetsbrott fordras inte domstols medgivande.) Såvitt kan överblickas förekommer i alla eller i de flesta europeiska rättsordningarna möjlighet att inte beivra brott som framstår som obetydliga jämfört med ett annat brott för vilket gärningsmannen redan dömts till ett straff som kan anses adekvat för båda gärningarna (olika konkurrens- och återfallsfall).

Diskretionsrätten kan formuleras generellt eller beträffande vissa brott.

Exempel på generella bestämmelser utgör RB 20:7 (åtalsunderlåtelse), i utländsk rätt § 153 tStPO. I fråga om den särskilda regleringen rör det sig i svensk rätt om de särskilda åtalsreglerna som t.ex. BrB 9:12 st 2, 10:10 st 2, SBL 13 §, etc. Trots att dessa regler placerats i den materiella straffrätten är de att anse som processuella regler.

Avgörande för de behöriga myndigheternas beslut att inte inleda förundersökning eller väcka åtal[39] är i regel om lagföringen i ett konkret fall är i allmänt intresse eller inte. Vid sidan av detta moment anges ofta en eller flera andra omständigheter som villkor för beslutet. Det rör sig vanligen om omständigheter som är relevanta vid fastställande av gärningens straffvärde.[40]

• En annan regleringsmetod som resulterar i att ett antal begångna brott tas undan åklagarnas åtalsplikt är att det stadgas

[39] Respektive, enligt svensk rätt, lägga ned förundersökning enl. RB 23:4a 1 st p 2

[40] Således kan t.ex. åklagare enligt tysk rätt fatta beslut om att avstå från lagföring om "*die Schuld des Täters als gering anzusehen wäre und kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht*". (§ 153/1 StPO). En översikt över motsvarande regleringar i andra europeiska länder finns i Taks komparativa undersökning (se fn 37), kap 4 (*Grounds for Waiver of Prosecution*) ss. 50-66.

att vissa brott får åtalas enbart på angivelse, förordnande eller efter annans medgivande.

Bestämmelser om vilka brott som kan beivras enbart efter angivelse, förordnande eller medgivande återfinns i regel i materiell rätt, men dessa institut är nära besläktade med opportunitetsprincipen. Det som sker när beivrande av ett begånget brott betingas genom angivelse, förordnande eller medgivande är att bedömningen huruvida brottet skall beivras överförs från de brottsbeivrande myndigheterna till ett annat subjekt. Det kan vara målsägande eller en förvaltningsmyndighet i vilkens verksamhetsområde brottet förövats, i fråga om förordnande regeringen. Syftet med regleringen är uppenbarligen att undvika resp. underlätta en lösning av svåra intressekollisioner när brottet begåtts inom familj eller mellan närstående, brottet rör rikets förhållande till främmande makt, eller man utgår från att de myndigheter som är verksamma på området ifråga har bättre förutsättningar än åklagarmyndigheterna att bedöma nödvändigheten resp. lämpligheten av ett straffrättsligt ingripande.

Regleringen är vanligt förekommande i utländska rättssystem (jfr t.ex. i Tyskland StGB §§ 77-77e, i Österrike öStGB §§ 117, 196, 316-7 etc.). I svensk rätt utgör BrB 8:13, 9:12 (brott mellan närstående), BrB 19:16 (regeringens förordnande krävs med hänsyn till rikets utländska intressen) och 17 § marknadsföringslagen (1975:1418) exempel på denna reglering. (Brott enligt MFL kan åtalas endast efter medgivande av konsumentombudsmannen).

Regler av den nu behandlade arten har uppenbarligen inte tillkommit med anledning av bagatellbrottslighetens hantering, utan av andra skäl. De kan i själva verket röra även mycket allvarliga brott. Framför allt när frågan är om brott som kan åtalas enbart på målsägandens angivelse, spelar regleringen dock en viss roll även vid behandling av bagatellbrott.

• Till sist kan kort nämnas att ytterligare ett sätt att undanta vissa brott åklagarens åtalsplikt är att ställa brotten under enskilt åtal. Det är emellertid att notera att denna brottskategori inte bara i Sverige utan även i andra jämförbara länder är utan nämnvärd

praktisk betydelse.[41] Utifrån målsättningen att begränsa ingripande vid brott måste för övrigt ett bredare införande av brott som förutsätter enskilt åtal anses som en tämligen tvivelaktig lösning. Följden därav kan bli att antalet bagatellartade förseelser i domstolarna i stället ökar.[42]

4.4.2 De materiellrättsliga lösningarna

Under denna rubrik kan inordnas två väsentligt olika situationer. Det rör sig, å ena sidan, om behandling av bagatelldelikt i rättssystem som infört det materiella brottsbegreppet och, å andra sidan, om bildande av en särskild deliktskategori - *administrativa förseelser* resp. *förvaltningsdelikt* - vid sidan av brott.

I båda fallen är det egentligen inkorrekt eller åtminstone inte helt rättvisande att presentera de respektive tillvägagångssätten som lösningar av problem med bagatellartade förseelser. Varken det materiella brottsbegreppet eller den administrativa straffrätten har i första hand tillkommit som svar på frågan hur problem med bagatellbrottslighet bör lösas.[43] Det är emellertid ett faktum att tillämpningen av det materiella brottsbegreppet i ett rättssystem får sin största praktiska betydelse just på detta område och att den administrativa straffrätten numera ofta nämns (som det berörs längre fram i denna framställning) eller t.o.m. rekommenderas som en möjlig väg till begränsning av straffrättens omfattning.

Med en återblick på den föregående framställningen kan tilläggas, att de båda materiellrättsliga lösningarna är primära i förhållande till valet av den processrättsliga legalitets- eller opportunitetsprincipen i ett rättssystem. Förhållandet kan emellertid inte beskrivas på det sättet att antagande av det formella resp. materiella brottsbegreppet eller förhandenvaro resp. avsaknad av en annan deliktskategori än brott i ett rättssystem skulle direkt betinga resp. utesluta antagande av en av de ovan behandlade processrättsliga lösningarna. Sambandet ligger i att införandet av det materiella

[41] jfr Nowakovski, F.: Die Behandlung der Bagatellkriminalität in Österreich. ZStW 92 (1980), s.267
[42] jfr Weigend, Anklagepflicht und Ermessen, ss.85-88
[43] jfr dock under 4.4.2.2.

brottsbegreppet, som nedan visas, gör opportunitetsprincipen onödig. I själva verket kan det materiella brottsbegreppet från en viss synpunkt uppfattas som ett alternativ till den lösning som införandet av opportunitetsprincipen representerar. I de system som utgår från det formella brottsbegreppet men som vid sidan av straffrätt innehåller även andra deliktskategorier minskar det faktiska behovet av diskretionsrätt.

4.4.2.1 Bagatelldelikt i system med det materiella brottsbegreppet

Enligt den materiella brottsdefinitionen är brott en samhällsfarlig (samhällsskadlig) straffbelagd gärning.

Den materiella brottsdefinitionen skiljer sig från den formella brottsdefinitionen främst genom att samhällsfarligheten utgör brottets begreppsmässiga element. En gärning som faller under en brottsbeskrivning - och därmed är att betrakta som brott enligt den formella brottsdefinitionen[44] - är inte brott enligt den materiella brottsläran om gärningen i ett konkret fall inte visar en viss grad av samhällelig skadlighet resp. farlighet.

Det materiella brottsbegreppet blev kännetecknande för alla de f.d. socialistiska rättsordningarna. Skälen till begreppets införande i dessa rättssystem (först i Ryssland i 1920-talet) var främst ideologiska men - vid tiden för dess införande i Ryssland - även ytterst praktiska. Från ideologisk synpunkt sammanhänger införandet av det materiella brottsbegreppet i de kommunistiska länderna med Marx' teser om rättens klassväsen. Enligt dessa teser regleras de samhälleliga förhållandena i varje samhälle på ett sätt som i första hand tillfredsställer den härskande klassens intressen. Det gäller naturligtvis även straffrätt, där det framträder särskilt tydligt med hänsyn till straffrättens uppgift att ge skydd åt bl.a. den rådande samhällsordningen. Genom att definiera brott som samhällsfarlig straffbelagd gärning ansåg sig den kommunistiska straffrättsläran mera adekvat uttrycka brottens samhälleliga natur än den "borgerliga" formella brottslära som samtidigt kritiserades därför att den fördolde straffrättens klassväsen.

Vad de praktiska skälen beträffade berodde de på den omständigheten att det i Ryssland under viss tid efter den ryska revolutionen 1917 inte fanns någon straffrätt i vanlig mening (den för-revolutionära straffrätten hade upphävts i sin helhet) och det som var brott dels stadgades fragmentariskt i olika dekret av den

[44] Här tas inte hänsyn till problematiken om ansvarsfrihetsgrunder och läran om social adekvans.

kommunistiska makten, dels avgjordes utifrån, som det hette, proletariatets klassmedvetande i varje konkret fall. Brott var de gärningar som var farliga för den kommunistiska samhällsordningen. Så löd även essensen av den brottsdefinition som stadgades i den första postrevolutionära ryska strafflagen av 1922. Under Sovjets senare utveckling fyllde samhällsfarlighetsrekvisiten en viktig roll som medel för utvidgning av repression, vilket rättsdogmatiskt sett var möjligt p.g.a. att den sovjetiska strafflagen (resp. strafflagarna) samtidigt tillät analogi till den åtalades nackdel. I de kommunistiska straffrättssystem som inte tillåtit analogisk tillämpning inom straffrätt, dvs. i de övriga europeiska kommunistiska länderna och fr.o.m. 1958 även i Sovjet, har det materiella brottsbegreppet i fråga om straffrättens räckvidd fått praktisk betydelse enbart vid begränsning av det straffbelagda området.

I överensstämmelse med den ovan nämnda brottsdefinitionen har strafflagarna i de rättssystem som antagit det materiella brottsbegreppet innehållit (eller innehåller fortfarande) bestämmelser enligt vilka en straffbelagd gärning som i ett konkret fall inte är samhällsfarlig eller vars samhällsfarlighet är obefintlig inte utgör brott.

Således stadgades i den forna DDR:s strafflag 1968 (§ 3 st 1) följande: "*Eine Straftat liegt nicht vor, wenn die Handlung zwar den Wortlaut eines gesetzlichen Tatbestandes entspricht, jedoch die Auswirkungen der Tat auf die Rechte und Interessen der Bürger oder der Gesellschaft und die Schuld des Täters unbedeutend sind.*" Den tjeckoslovakiska strafflagen av år 1961 innehåller vad innebörden beträffar en identisk bestämmelse (§ 3 st 2); något utförligare anges enligt vilka kriterier gärningens samhällsfarlighetsgrad bestäms. (Det rör sig om betydelsen av det genom gärningen skadade intresset, sättet på vilket gärningen förövats och gärningens konsekvenser, gärningsmannens personlighet, hans motiv och graden av skuld.) Vidare kan nämnas art. 26 § 1 i den polska strafflagen av år 1970, som dock inte innehåller kriterier för samhällsfarlighetsgradens bedömning.[45]

Dessa bestämmelser innebär att de behöriga myndigheterna (främst åklagare), när det är uppenbart att den gärning som är föremål för prövning enligt åklagarens mening inte når den svårhetsgrad som krävs för brott, inte enbart är berättigade utan även skyldiga att inte inleda förundersökning resp. att lägga ned den om den redan inletts. Kommer de relevanta omständigheterna fram under huvudförhandlingen måste en friande dom motiveras med att den åtalade gärningen inte är brott. Det materiella

[45] Beträffande den polska regleringen kan här hänvisas till Anna af Trampes avhandling "Gärningens samhällsfarlighet", Uppsala 1990.

brottsbegreppet utgör således ett filter som möjliggör att bagatelldelikt silas bort från rättsväsendet utan behov av ytterligare - dvs. processrättsliga - föreskrifter.

Den materiella brottsuppfattningen gäller generellt alla brott, dvs. oavsett om det rör sig om de typiskt sett bagatellartade brotten eller brott som är lindriga på grund av de konkreta omständigheterna. Denna distinktion är för övrigt i sammanhanget irrelevant, därför att beslut alltid fattas med utgångspunkt från gärningens svårhetsgrad in concreto.

Problemet med bagatellbrottslighet ställs alltså i de ifrågavarande rättssystemen delvis på annat sätt än i de system som utgår från det formella brottsbegreppet. Gemensamt för de båda systemen är problemet hur de lindriga brott som fortfarande är straffvärda men för vilka det ordinarie förfarandet ter sig inadekvat bör handläggs (se 4.3). Helt olika löses däremot problemet med utmönstrande av de delikt som inte kräver straffrättslig reaktion. Införande av opportunitetsprincipen resp. försvagning av legalitetsprincipen är onödiga i system med det materiella brottsbegreppet eftersom problemet löses på det materiellrättsliga planet: bagatelldelikt är inte brott.

Den ideologiska mantel som det i de kommunistiska länderna odlade brottsbegreppet var klädd i samt dessa länders från rättsstatlig synpunkt motbjudande rättspraxis har gjort att lösningen sällan uppmärksammats i de västerländska demokratierna. Man tycks snarast ha uppfattat läget i dessa länder som en bekräftelse på den redan före tillkomsten av det kommunistiska herraväldet utbredda uppfattningen att en materiell lösning av det slag som det materiella brottsbegreppet representerar inte kan uppfylla de krav som ställs på straffrätt i en rättsstat.[46] En livlig diskussion har

[46] jfr Jescheck, H.-H.: Lehrbuch des Strafrechts. 4 upp. Berlin 1988. ss. 209-211. Det skall emellertid nämnas att diskussionen om den materiella lösningens godtagbarhet från rättsstatlig synpunkt inte hänförde sig till det materiella brottsbegreppet i den form det fått i de kommunistiska länderna, utan den rörde en nära besläktad och vad praktiska konsekvenser beträffar likvärdig lära om materiell rättsstridighet. Begreppet *materiell rättsstridighet* tycks ha införts av Liszt vid sekelskiftet (jfr Heinitz,v. E.: Zur Entwicklung der Lehre von der materiellen Rechtswidrigkeit. I: Festschrift für Eb. Schmidt, s.266; Moos,R: Die mangelnde Strafwürdigkeit nach § 42 öStGB, ZStW 95 (1983), ss.157-158.)
Apropå den materiella rättsstridigheten säger Jescheck på det ovan angivna stället följande: "*Freilich ist zuzugeben, daß die Bildung und Abgrenzung der Rechtfertigungsgründe nach materiellen Erwägungen die Rechtssicherheit gefährden kann. Reine Generalklausulen wie:*

däremot börjat när en variant av den materiellrättsliga lösningen fr.o.m. år 1975 införts i den österrikiska strafflagen.

4.4.2.2 Den materiellrättsliga lösningen av österrikisk modell

Enligt 42 § öStGB är en gärning som kan föranleda böter eller frihetsstraff upp till tre år inte straffbar om gärningen är av lindrig beskaffenhet.
Bestämmelsen lyder (efter lagändring 1988):

Mangelnde Strafwürdigkeit der Tat

§ 42. Ist die von Amts wegen zu verfolgende Tat nur mit Geldstrafe, mit nicht mehr als drei Jahren Freiheitsstrafe oder mit einer solchen Freiheitsstrafe und Geldstrafe bedroht, so ist die Tat nicht strafbar, wenn

1. die Schuld des Täters gering ist,
2. die Tat keine oder nur unbedeutende Folgen nach sich gezogen hat, oder, sofern sich der Täter zumindenst ernstlich darum bemüht hat, die Folgen der Tat im wesentlichen beseitigt, gutgemacht oder sonst ausgeglichen worden und überdies
3. eine Bestrafung nicht geboten ist, um den Täter von strafbaren Handlungen abzuhalten oder der Begehung strafbarer Handlungen durch andere entgegenzuwirken."

Enligt den ursprungliga avfattningen (1974) rörde bestämmelsen gärningar för vilka stadgades frihetsstraff högst ett år. Under punkt 2 nämndes enbart gärningens obetydliga konsekvenser, och - vilket är viktigt för förståelse av den strax nedan redovisade domen av Europeiska domstolen - beslutet fattades enligt ett numera upphävt andra stycket av domare.

Bestämmelsens karaktär sett utifrån straffrättsläran har varit mycket omstridd i österrikisk doktrin[47] och lösningen har väckt

rechtmäßig ist eine Handlung dann, wenn sie 'rechtes Mittel zum rechten Zweck' ist, oder rechtswidrige ist ein Verhalten, 'das nach seiner Tendenz dem Staat und seinen Gliedern mehr schadet als nützt', so sollten deshalb niemals umittelbar zur Lösung des Einzelfalls verwendet verden...".

[47] Utförligt om detta Moos, op.cit i fn 46, ss. 164 ff. För att illustrera vilken förvirring bestämmelsen orsakat i doktrinen kan ett kort avsnitt återges: "So meinen manche, daß es bei den von dieser Vorschrift erfassten Delikten schon am *Tatbestand* fehle. Andere sind der Ansicht, daß es sich um einen neuen *Rechtsfertigungsgrund* handle. Auch die Interpretation als neuartiger *Entschuldigungsgrund* wird gelten gemacht, während die meinsten den Standpunkt vertreten, § 42 sei ein *Strafausschließungsgrund*; vereinzelt wird auch der

uppmärksamhet även utanför Österrike, framför allt i Tyskland och Schweiz.[48]

I detta sammanhang kan påminnas om att det även i Sverige lagts fram ett förslag som innehållit vissa element av den lösning som här behandlas. Förmögenhetsbrottsutredningen (SOU 1983:50) har praktiskt taget varit inne på samma linje när den beträffande regleringen av vissa brott föreslagit regeln att "i ringa fall skall inte dömas till ansvar". (I utredningens förslag (ss.13-21) rör det sig om brott enligt 9:5, 9:7, 12:2, 12:4-5.). Det kan visserligen diskuteras huruvida formuleringen "är inte straffbara" skiljer sig från formuleringen "inte döma till ansvar", men det praktiska resultatet är samma i båda fall Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Från praktisk synpunkt innebär stadgandet att åklagare (fr.o.m. 1988 utan domstols medgivande) kan i ett tidigt skede besluta att avstå från brottsutredning under de i bestämmelsen nämnda förutsättningarna. Det praktiska resultatet är alltså detsamma som i fall när åklagaren i enlighet med opportunitetsprincipen utnyttjar sin diskretionsrätt. Att man i Österrike valt den materiella lösningen i stället för att stadga om undantag från legalitetsprincipen förklarar Zipf enligt följande:

"Während man in der Bundesrepublik Deutschland einen ständigen Rückzug des Legalitätsprinzips zu Gunsten von Opportunitätserwägungen verzeichnen mußte, hat Österreich im Grundsatz streng am Legalitätsprinzip festgehalten. Dieses

Strafaufhebungsgrund in Spiel gebracht. Die Anhäger des Strafausschließungsgrundes teilen sich in die Lager *sachlicher* oder *persönlicher* Strafausschließungsgrund. Schließlich wird gelten gemacht, § 42 sei eine materiellrechtliche Rechtsfigur *sui generis*, die eine Strafbemessung enthalte, und dann wird noch behauptet, § 42 sei lediglich, wie das Absehen von Strafe in den früheren Entwürfen, eine besondere Strafbemessungsregel für einen richterlichen *Strafverzicht*, der gar nicht in das materiell Recht im eingentlichen Sinne eingeordnet werden könne."

[48] Av de talrika skrifterna som behandlar eller berör lösningen kan här nämnas Zipf, H.: Die mangelnde Strafwürdigkeit der Tat (§ 42 StGB). Salzburger Universitätsreden. Heft 58. Salzburg 1975; Nowakovski, F.: Die Behandlung der Bagatellkriminalität in Österreich. ZStW 92 (1980), ss. 255-294; Triffterer, O.: Sind § 42 und seine Ausformung im Prozessrecht mit Art 6 EMRK vereinbar?, ÖJZ 1982, ss.638. Efter reformen 1987: Zipf, H.: Kriminalpolitische Schwerpunkte der Strafrechtsreform 1987. ÖJZ 1987. ss.439 ff; Schweighofer, K.: Ausgewählte Fragen zum Strafrechtsänderungsgesetz 1987. Kritiskt Hirsch, H.J.: Zur Behandlung der Bagatellkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. ZStW 92 (1980). ss. 236-239. Driendl, J.: Wege zur Behandlung der Bagatellkriminalität in Österreich und der Schweiz. ZStW 90 (1978). ss. 1017-1082; Hünerfeld, P.: Kleinkriminalität und Strafverfahren. ZStW 90 (1978). ss.905-926.

Bestreben erklärt auch zu einem Großteil die konkrete Ausgestaltung des § 42. Im Gegensatz zur Regelung der §§ 153 ff. dStPO ist für § 42 öStGB ja kennzeichnend, daß diese Vorschrift des neuen Strafrechts weder Tatbestands- noch ein Rechtsfolgeermessen kennt."[49]

Den österrikiska lösningen kan otvivelaktigt betraktas som en ansats till införande av det materiella brottsbegreppet. En gärning som uppfyller brottsrekvisiten är enligt 42 § inte straffbar - dvs. ej brott - om den är av lindrig beskaffenhet p.g.a. minimal skuld eller obetydliga konsekvenser. Dessa villkor är generella. Det innebär att det vid fastställande av om en straffbar gärning - ett brott - enligt den österrikiska strafflagen föreligger, med hänsyn till 42 § inte kan räcka med att konstatera att brottsrekvisiten för ett visst brott (samt inga negativa rekvisit) har uppfyllts. Tillämpningsproceduren skall i varje konkret fall (när det rör sig om brott försedda med de i bestämmelsen 42 § nämnda sanktionerna) inkludera ett ställningstagande i frågan om gärningen visar en högre svårhetsgrad än den som utesluter straffbarhet. Detta tillämpningssätt är karakteristiskt för de system som utgår från det materiella brottsbegreppet.

Å andra sidan skiljer sig den österrikiska lösningen från det "rena" materiella brottsbegreppet - bortsett den ideologiska bakgrunden - på två väsentliga punkter. Den ena, nämligen det begränsade tillämpningsområdet, har redan nämnts. Denna skillnad må vara teoretiskt intressant (frågan kan ställas om det är möjligt att införa materiellt brottsbegrepp enbart delvis, beträffande vissa brott), men praktiskt sett är den i samband med bagatellbrottsliget av mindre betydelse. Viktigare är de under 42 § punkt 3 stadgade villkoren under vilka en gärning kan anses ej straffbar: "*Eine Bestrafung nicht erforderlich ist, um den Täter von strafbaren Handlungen abzuhalten oder der Begehung strafbarer Handlungen durch andere entgegenzuwirken.*" Det har tydligen varit denna regel, som alltså inför individual- och allmänpreventiva aspekter vid bestämmelsens tillämpning, som föranlett *Hirsch* till anmärkningen att det bakom bestämmelsen egentligen döljer sig en illa formulerad opportunitetsprincip och att stadgandet "*verwischt Unterschied von Deliktvoraussetzungen und blossen Strafzumessungskriterien, in*

[49] Zipf, Die mangelnde Strawürdigkeit der Tat, ss. 14-15

Gefolge davon den der beiden Verfolgungsprincipen."[50]

Hirschs åsikt är befogad. Man kan t.o.m. fråga sig om det inte huvudsakligen varit den nyss citerade regeln som orsakat den nästan totala oenigheten i den österrikiska doktrinen beträffande § 42-bestämmelsens karaktär. Det finns inte anledning att här gå in på en detaljerad analys av detta problem. Enbart i korthet kan påpekas att det under punkt 3 stadgade villkoret uppenbarligen tvingar domare (resp. åklagare) att resonera enligt följande: En gärning är inte straffbar om det inte föreligger ett individual- eller allmänpreventivt betingat behov att beivra gärningen. Individual- och allmänpreventiva aspekter skulle således ingå i brottsbegreppets definition.[51] Mera logiskt förefaller det att domare eller åklagare först slår fast att ett brott begåtts och därpå - om svaret är jakande - överväger om man med hänsyn till individual- resp. allmänpreventiva aspekter kan avstå från lagföring.

På detta sätt resonerade tydligen domaren i *Adolf-fallet* som fått sitt efterspel inför Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg.[52] I Österrike följdes Adolf-fallet med stor uppmärksamhet därför att den mycket omstridda bestämmelsen 42 § där var föremål för prövning. Några av de i Österrike omdiskuterade aspekterna berördes under förfarandet, men det som en del av österrikisk doktrin hoppats på, nämligen en prövning av bestämmelsen utifrån Europakonventionen om mänskliga rättigheter, ägde inte rum.

Stridsfrågan rörde ett annat problem, nämligen hur ett beslut genom vilket ett förfarande i brottmål avslutas innan domen avkunnas skall formuleras för att beslutet inte skall strida mot Art. 6 st 2 Europakonventionen, dvs. mot presumption av oskuld. (Från svensk synpunkt kan fallet vara intressant i fråga om beslut om åtalsunderlåtelse och nedläggning av förundersökning.)

Ett förfarande mot G.Adolf med anledning av en gärning som misstänktes vara misshandel avslutades genom tingsrättens beslut enligt 42 §, dvs. därför att gärningen inte var straffbar. I beslutets motivering nämndes att Adolf förövat gärningen men att villkoren enligt 42 § kunde anses uppfyllda. I sitt klagomål till Europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter påstod Adolf att beslutet bröt mot Art. 6 st. 2 Europakonventionen, eftersom i beslutet hans skuld fastställdes

[50] Hirsch, R.: op.cit. i fn 48, s.238

[51] jfr Moos, op.cit. i fn 46, s.184

[52] Adolf Case, 26 March 1982, Publ. Court A Vol. 49 (En utförlig redogörelse för rättsfallet från österrikisk ståndpunkt finns hos Triffterer, op.cit. i fn 48.).

utan tillbörlig process. Den österrikiska regeringen gjorde gällande att Adolfs besvär var uppenbarligen obefogat eftersom gärningen i 42 §-bestämmelsens mening inte avser brott och det därmed inte rörde sig om "*charge with criminal offence*" i Europakonventionens mening (Art. 6 st 2). Frågan om oskuldspresumption var alltså irrelevant.

Det var i detta sammanhang, dvs. vid bedömningen av klagomålets relevans, resp. Art. 6 tillämplighet i det ifrågavarande fallet, som 42 §-bestämmelsens karaktär berördes. Enligt Europeiska domstolens uttalande i denna fråga skall uttrycket *charged with criminal offence* tolkas autonomt inom Europakonventionen, ej utifrån nationella rättsordningar (närmare därom under 4.5.4.3).

(För fullständighetens skull kan nämnas att målet under tiden fullföljdes (genom särskilda rättsmedel) till den österrikiska Högsta domstolen som bekräftade tingsrättens beslut och angav att oavsett det oskickliga ordval som den lägre instansen använt sig av kunde beslut enligt 42 § under inga omständigheter betraktas som fastställande av skuld utan avgörande enligt denna bestämmelse sker enbart p.g.a. misstankar. Europeiska kommissionen som tog ställning till Adolfs klagomål efter Högsta domstolens avgörande, slog fast att tingsrättens beslut bröt mot Art. 6 st.2 Europakonventionen, därför att det inte framgick med tillräcklig klarhet från beslutet - oavsett Högsta domstolens senare interpretation - att beslutet grundade sig enbart på misstankar. Däremot fann Europeiska domstolen att tingsrättens beslut måste läsas tillsammans med Högsta domstolens avgörande och därmed kunde konstateras att brott mot Art 6 st 2 inte förelåg.)

4.5 Den administrativa straffrätten (förvaltningsstraffrätt)

Den andra ifrågakommande materiellrättsliga lösningen av problem med bagatelldelikt består i bildande av en särskild deliktskategori vid sidan av brott. Internationellt behandlas problematiken under rubriken *administrativ straffrätt* resp. *förvaltningsstraffrätt*.[53] Terminologin på området är emellertid oenhetlig och måste förklaras.

4.5.1 Begreppet "förvaltningsstraffrätt"

Det förekommer två principiellt skilda uppfattningar om vad som är förvaltningsstraffrätt.

Den ena uppfattningen utgår från (förvaltnings)straffrättens

[53] Begreppen "administrativ straffrätt" och "förvaltningsstraffrätt" är att betrakta som synonymer.

skyddsobjekt. Som förvaltningsstraffrätt betraktas, kort och förenklat uttryckt, den del av straffrätten i egentlig mening som inkluderar brott mot förvaltningslagstiftning.

Som ett exempel på detta betraktelsesätt kan nämnas den åsikt som kommer fram i den nederländska nationalrapporten på AIDP-kollokvium 1987 om förvaltningsstraffrätt. Där anges följande: "*...in The Netherlands, there has never been an attempt to use a different classification for violations of administrativ laws as far as those violations constitute criminal offences. This is the so-called administrative penal law.*"[54] Samma uppfattning förekommer i England (om termen "administrativ straffrätt" över huvud taget nämns i engelsk doktrin.) *Leigh* säger följande: "*This essay has stressed the place of strict and vicarious liability in relation to public welfare offences: to what might be tought of as administrative criminal law.*"[55] En från straffrätt avskild förvaltningsstraffrätt förekommer inte heller i Frankrike. Den deliktskategori som torde stå förvaltningsstraffrätten materiellt sett närmast (*contraventions de police* resp. *de simple police*) definieras som straffbara gärningar som i lagen förses med polisstraff (*de peines de police*) och beivras i judiciell ordning.[56]

Enligt den andra uppfattningen utgör förvaltningsstraffrätt en från straffrätt i egentlig mening formellt avskild rättsgren. Det är i denna mening som begreppet *förvaltningsstraffrätt* används i denna framställning om inte annat anges.

Inom den andra gruppen kan i sin tur urskiljas flera olika uppfattningar om begreppet förvaltningsstraffrätt, beroende av vilket kriterium som anses avgörande för gränsdragningen mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt.

En uppfattning grundar sig på kompetensfördelning mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter vid lagföring av olika lagöverträdelser. Som förvaltningsstraffrätt i formell mening anses då de med *straff* försedda föreskrifter som tillämpas av förvaltningsmyndigheter. De överträdelser som faller under förvaltningsmyndigheternas kompetens betraktas emellertid inte som *brott* i juridisk mening, utan som *förvaltningsdelikt*.

[54] Tek, P.J.P. m. fl.: The Legal and Practical Problems etc. Revue International de Droit Penal 1988. Vol 1-2. ss. 311-312.
[55] Leigh, L.H.: *Strict and Vicarious Liability.* London 1982. s.101
[56] Mattes I, ss. 290 ff.

Som typisk representant för denna uppfattning kan nämnas rättssystemet i Österrike där "*the difference between the two systems of sanctioning is primarily seen under the formal aspect of competence: criminal law is applied by the criminal courts (in respect of persons charged by the public prosecutor), administrative penal law is applied by administrative authorities, most frequently by police authorities.*"[57]

Det skall emellertid tilläggas att kompetensfördelningen i sig baseras på den abstrakta svårhetsgraden hos de gärningar som skall beivras domstols- resp. förvaltningsvägen, så att denna uppfattning även från en viss synpunkt kan betecknas som grundad på lagöverträdelsernas abstrakta svårhetsgrad. Avgörande för slutsatsen om ett lagbrott faller under straffrätt eller förvaltningsstraffrätt är dock inte lagbrottets abstrakta svårhetsgrad (uttryckt t.ex. genom straffskalan), utan vilken myndighet som är behörig vid gärningens beivrande.

I de flesta länder som erkänner förvaltningsstraffrätt som ett från straffrätt i egentlig mening avskilt rättsområde tycks överväga den uppfattningen att förvaltningsmyndigheternas behörighet vid beivrande av lagöverträdelser är förvaltningsstraffrättens begreppmässiga eller åtminstone kännetecknande drag. Sålunda anmärker Weigend i sin rapport från AIDP-kongressen i Wien 1989 att den terminologi som använts på kongressen beträffande förvaltningsstraffrätt från tysk synpunkt är missvisande däri att man med "förvaltningsstraffrätt" menar "*der gesamte Bereich von Normverstößen ..., für die eine Ahndung durch Verwaltungsorgane außerhalb der regulären Strafverfahren (zumindenst: de lege ferenda) im Betracht kommt.*"[58]

Weigends anmärkning är att förstå mot bakgrund av vissa för Tyskland specifika moment. Utvecklingen i Tyskland har starkt påverkats av *Goldschmidts* lära om "Verwaltungsstrafrecht" (se nästa avsnitt). Med denna påverkan avses bl.a. det faktum att den tyska doktrinen delats i två läger i frågan om skillnaden mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt skall definieras utifrån kvalitativa eller kvantitativa kriterier.

[57] Miklan, R.: The Legal and Practical Problems etc. Revue International de Droit Penal, 1988, Vol. 1-2, s. 109; jfr även Mattes I, ss. 218-219.

[58] Weigend, T.: *Die juristische und praktische Probleme der Unterscheidung von Strafrecht und Verwaltungsstrafrecht.* ZStW 102 (1990) s.664; jfr även Tiedemann, K.: *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität.* Band I. München 1976. s.115.

Även detta spörsmål berörs längre fram (4.5.4.1). Här räcker det med att nämna att de som tror att det finns en kvalitativ skillnad mellan *brott* och *förvaltningsdelikt* (resp. mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt) i princip utgår - i likhet med uppfattningen att förvaltningsstraffrätt är den del av straffrätten i egentlig mening som sanktionerar brott mot förvaltningslagstiftning - från rättsnormernas skyddsobjekt. Förvaltningsstraffrätt skyddar "förvaltningsvärden" (*Verwaltungsgüter*), den kriminala straffrätten "rättsvärden" (*Rechtsgüter*). Skillnaden gentemot det nämnda betraktelsesättet består emellertid i att man inom ramen för den nu aktuella uppfattningen anser att det faktum att skyddsobjektet "bara" utgör förvaltningsföreskrifter (rättare sagt, *Verwaltungsgüter* i stället för *Rechtsgüter*) gör att brott mot dessa regler inte är att anse som kriminella handlingar utan skall förses med en icke straffrättslig sanktion och beivras utanför straffrätten, dvs. som *förvaltningsdelikt*. Annorlunda uttryckt utgår uppfattningen från (straff)normernas skyddsobjekt, samtidigt som skyddsobjektets karaktär motiverar utmönstrande av ifrågavarande normer ur straffrätten i egentlig mening.

Mot denna uppfattning står i den tyska doktrinen åsikten att förvaltningsdelikt skiljer sig från brott - materiellt sett - enbart genom den lägre abstrakta svårhetsgraden, vilket motiverar (eller tillåter) att dessa delikt förses med en annan sanktion än straff och därmed kan beivras i administrativ ordning utanför rättsväsendet.

Att förvaltningsdelikt inom ramen för denna uppfattning inte sanktioneras med *straff* utan med en - i och för sig repressiv - sanktion som inte är straff i juridisk mening utgör den väsentliga skillnaden mellan denna uppfattning om förvaltningsstraffrätt och den som utgår enbart från kompetensfördelningen. Där tycks sanktionens karaktär inte spela någon roll. Det skall emellertid påpekas att även för företrädare av den åsikten att det finns kvalitativa skillnader mellan brott och förvaltningsdelikt sanktionens karaktär såsom ej straffrättslig åtgärd är ett utmärkande tecken i förhållande till den enbart på kompetensfördelning grundade uppfattningen.

Den enbart på kompetensfördelning grundade uppfattningen (i Österrike) å ena sidan och de i Tyskland förekommande åsikterna å andra sida leder till (resp. grundas på) olika definitioner av förvaltningsdelikt. I Österrike definieras förvaltningsdelikt

(Verwaltungsübertretungen) som "*die von den im Abs. 1 bezeichneten Behörden zu ahndenden Übertretungen*"[59] I doktrinen definieras förvaltningsdelikt som (bl.a.) straffbelagda gärningar.[60] I Tyskland däremot är den legala definitionen av *Ordnungswidrigkeiten* en ren formell definition, analogisk till den även i Sverige kända formella brottsdefinitionen. Således definieras *Ordnungswidrigkeit* som "*...eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, die den Tatbestand eines Gesetzes verwirklicht, das die Ahndung mit eine Geldbuße zulässt.*" (§ 1 st 1 OWiG). Det väsentliga momentet i denna definition är att sanktionen är *Geldbuße*, dvs. ej straff i juridisk mening. Vilka myndigheter som är behöriga vid förvaltningsdeliktens lagföring spelar ingen roll vid begreppsbestämningen.

Det kan framhållas i detta sammanhang att om man sätter likhetstecken mellan *Geldbuße* enligt tysk rätt och de svenska *sanktionsavgifterna*, för vilket det mot bakgrund av den i kap 3 genomförda analysen finns mycket goda skäl, faller vissa av de med sanktionsavgifter belagda handlingarna abstrakt sett otvivelaktigt under den tyska legala definitionen av *Ordnungswidrigkeiten*.

Slutligen kan för fullständighetens skull nämnas den definition av förvaltningsdelikt som förekommer i de rättssystem som bygger på det materiella brottsbegreppet. Där definieras dessa delikt som genom lag (resp. genom andra föreskrifter) sanktionsbelagda (förbjudna) gärningar vars samhällsfarlighet är lägre än samhällsfarlighet av brott.[61]

[59] Art.VI.Abs.3 Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen BGBl. Nr. 172/1950. Avsnitt 1 hänvisar i sin tur till art.II av samma lag, där det uppräknas ett antal förvaltningsmyndigheter som är behöriga till beivrande av *Verwaltungsübertretungen*, varvid dessa myndigheter uppdelas i fyra grupper enligt omfattning av deras behörighet.

[60] jfr Walter,R.-Mayer,H.: *Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts*. 4 upp. Wien 1987. s.260-261

[61] jfr de polska och tjeckoslovakiska nationalrapporterna i Revue International de Droit Pénal, 1988, vol.1-2, ss. 331-346 resp. 419-428. Det materiella rekvisitet (samhällsfarlighet) i detta sammanhang spelade en väsentligt mindre roll än vid brottsdefinitionen. Som det utvecklas i den polska rapporten och som mig är bekant beträffande den tjeckoslovakiska rättsordningen fastställts gränsen mellan förvaltningsdelikt och brott i själva verket formellt. Det avgörande kriteriet för särskiljande av brott och förvaltningsdelikt är i Polen straffskalorna, i Tjeckoslovakien den sanktionstyp som gärningen försetts med. En annan sak är, åtminstone i Tjeckoslovakien, att det finns vissa brotts- och förvaltningsdeliktsbeskrivningar som haft identiska rekvisit, och gärningens samhällsfarlighet skulle då ha tjänat som kriterium för fastställande av om gärningen är brott eller förvaltningsdelikt.

I denna framställning förstås med förvaltningsdelikt de med straff eller straffliknande sanktioner försedda delikt som åtminstone i första instans beivras av förvaltningsmyndigheterna enligt andra processuella regler än brott. Med förvaltningsstraffrätt menas det rättsområde som reglerar dessa delikt. Dessa begreppsbestämningar är inte att förstå som ställningstagande i fråga om vad förvaltningsstraffrätt är eller hur den bör definieras. Här gäller att termen används i en sådan mening att den täcker förvaltningsstraffrätt av både den österrikiska och tyska typen, dvs. i de flesta om inte alla rättsordningar där grenen förekommer, samt att den utesluter den uppfattning enligt vilken förvaltningsstraffrätt är en del av straffrätten i egentlig mening.

4.5.2 Förvaltningsstraffrättens historiska bakgrund

4.5.2.1 Allmänt

Frågan om begreppsbildningen samt några andra viktiga frågor förknippade med existens och utformning av dagens förvaltningsstraffrätt i olika länder är ibland svårbegripliga utan en viss insikt i förvaltningsstraffrättens historiska bakgrund. Det är emellertid omöjligt att inom ramen för denna framställning presentera den historiska utvecklingen i en sådan omfattning som skulle ge en rättvisande bild åt förvaltningsstraffrättens historiska betingande; en bild som till exempel skulle förklara skillnader mellan förvaltningsstraffrätt i olika länder och ge svar på frågan varför förvaltningsstraffrätt anses vara en självklarhet i ett land och i princip är obekant i grannlandet, trots att de båda länderna räknas till samma rättsfamilj och även i övrigt visar flera likheter än skillnader sinsemellan. Framställningen i detta avsnitt begränsas till några frågor som kan anses belysande men som i vart fall enbart utgör ett fragment av problematiken.[62]

Förvaltningsstraffrättens historiska föregångare var "polisstraffrätt" ("Polizeistrafrecht") som utvecklats under perioden av politisk

[62] En utförlig beskrivning av förvaltningsstraffrättens historiska utveckling och doktrin framför allt i Tyskland men även i Österrike, Frankrike, Italien och Schweiz finns hos Mattes I.

absolutism i Europa. I grunden rörde det sig om straffbefogenheter av förvaltningsmyndigheter inklusive polis.[63] Skillnaden mellan den "egentliga" straffrätt som tillämpats av domstolar och den polisiära straffrätten fick så småningom olika i princip naturrättsliga förklaringar.[64]

Den polisiära straffrätten hade utvecklats i de absolutistiska staterna på den europeiska kontinenten i ungefär samma riktning till dess att utvecklingen i Frankrike bröts till följd av Franska revolutionen. Ett av revolutionens krav, dvs. principen *nulla poena sine iustitio*, genomfördes, så att förvaltningsorgans (polisens) straffbefogenheter avskaffades och alla brott (enligt systematiken av Code Pénal 1810 *crimes, délits et contraventions*) i framtiden skulle beivras i judiciell ordning.

Förekomst resp. frånvaro av förvaltningsstraffrätt i olika europeiska länder i dag tycks åtminstone delvis resp. indirekt stå i samband med i vilken takt och med vilken konsekvens 1800-talets liberala idéer kunnat drivas igenom i dessa länder, eller, sett från ett annat håll, hur stark tradition av "polisstraffrätt" som utvecklats i olika länder och hur denna tradition överlevde högliberalismens period i senare delen av 1800-talet, då den moderna straffrätten gjort sitt intåg i en rad europeiska rättsordningar genom 1800-talets kodifikationer.[65] Som två typiska representanter för de länder där förvaltningsstraffrätt fått resp. aldrig förlorat fäste kan nämnas Tyskland och Österrike.

[63] Termen *polis* resp. *politi* användes ursprungligen i en mycket bredare betydelse än det numera görs och motsvarade närmast *förvaltning* i dagens mening, inklusive polisväsendet.
[64] Mattes I, ss.110 ff; Mattes citerar Feuerbach som skiljer mellan "*Verbrechen in engeren Sinne*" och "*an sich nicht rechtswidrige Handlungen*", dvs. "*Polizeiübertretungen*". Enligt Mattes "*Feuerbach hat wohl als erster den angenommenen Unterschied zwischen Polizeivergehen und eingentlichen (kriminellen) Verbrechen ... klar und nachhaltig formuliert. ... Daher setzten auch die Versuche zur begrifflichen Erfassung des Polizeivergehens als eines von dem Kriminalverbrechen wesensverschiedenen Unrechts nicht früher ein, als bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts die anfangs dargestellte individualistisch-subjektivistische Naturrechtslehre in die in die Strafrechtswissenschaft eindrang.*" (s.113). I svensk litteratur jfr Thornstedt, Företagaransvar, ss. 38-48.
[65] T.ex. Tyskland 1871, Italien 1889, Holland 1886, Österrike 1852, Sverige 1864, Finland 1889, etc.

4.5.2.2 Tyskland

Innan StGB 1871 moderniserat och unifierat straffrätten i det förenade Tyska riket tillkom en rad kodifikationer av "polisstraffrätt" i flera tyska stater (Württemberg 1839, Baden 1863, Bayern 1861, Hessen 1855[66]). Den tyska doktrinen sysselsatte sig i stort sett under hela århundradet med frågan om skillnader mellan straffrätt i egentlig mening och *Polizeiübertretungen*.[67] StGB 1871 fråntog visserligen dessa diskussioner direkt praktisk betydelse genom att sammanföra alla straffbara handlingar (dvs. *Verbrechen*, *Vergehen* och *Übertretungen*) i en lag[68], men marken var redan väl förberedd för *Goldschmidt* och hans "förvaltningsstraffrättslära".[69]

J.Goldschmidt nämns ofta som förvaltningsstraffrättslärans grundare. Hans lära vilar på den åsikten att *rättsordning* å ena sidan och *förvaltning* å andra sidan - som Goldschmidt uppfattar dessa begrepp - fyller olika syften i samhället, vilket sammanhänger med människans "dubbelegenskap" av individ och samhällsmedlem. Mot bakgrund av denna åtskillnad anser sig Goldschmidt kunna fastställa väsentliga skillnader mellan "rättsstridighet" och "förvaltningsstridighet", dvs. mellan rättsstridiga och förvaltningsstridiga gärningar. De respektive gärningarna skulle således sanktioneras genom olika slags sanktioner och beivras av olika myndigheter. De rättsstridiga handlingarna föll enligt Goldschmidt under *Justitzstrafrecht* och skulle beivras i judiciell ordning, de förvaltningsstridiga handlingarna skulle sanktioneras inom *Verwaltungsstrafrecht* som kunde tillämpas av förvaltningsmyndigheterna.[70]

Goldschmidts lära, som från en viss synpunkt inte kan anses utgöra annat än återupptagandet av de tidigare diskussionerna om

[66] Mattes I, s.93

[67] Mattes I, ss.109-140; jfr även 4.5.4.1.

[68] Tiedemann karaktäriserar händelsen enligt följande: "*[i]n Deutschland bezog der Reichsstrafgesetsgeber vom 1871 nach dem Vorbild des Preussischen StGB 1851 das Polizei- und Ordnungsunrecht grundsätzlich in das StGB ein und verwarf damit das süddeutsche System besonderer Polizeistrafgesetzbücher.*" (Tiedemann,K.: Wirtschaftsrecht und Wirtschaftskriminalitet I. München 1976. s.117.)

[69] Goldschmidt utvecklade sin lära i flera verk. Som grundläggande ansågs hans arbete *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsstrafrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage.* (Berlin 1902).

[70] jfr Mattes I, ss.141 ff; i svensk litteratur till Goldschmidts lära jfr Thornstedt, H.: *Om företagaransvar.* Stockholm 1948. ss. 44 ff.

straffrätt och polisstraffrätt, dock på rättspositivistiska grunder och reflekterande statsförvaltningens snabba utveckling och nya uppgifter, har framkallat ett omfattande meningsutbyte i tysk doktrin.[71] Praktisk betydelse har läran fått först efter andra världskriget, då den spelat en viktig roll vid tillkomsten av *Ordnungswidrigkeitsrecht* (förvaltningsstraffrätt) i Tyskland.[72] Detta har skett genom införandet av *Wirtschaftsstrafgesetz* (WiStG) 1949, som åtföljs av *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (OWiG) 1952.[73]

Vad huvudinnehållet av dessa två lagar beträffar kan kort nämnas följande. *WiStG* innehåller beskrivningar av dels vissa ekonomiska brott, dels *Ordnungswidrigkeiten* på samma område samt några gemensamma bestämmelser. *OWiG* innehåller i huvudsak *Ordnungswidrigkeit*-rättens allmänna del och processuella föreskrifter om förfarande i ifrågavarande mål. Sedan 1975 inkluderar denna lag även ett antal *Ordnungswidrigkeit*-bestämmelser (lagens tredje del), men i övrigt är *Ordnungswidrigkeiten* utspridda i ett antal lagar.

4.5.2.3 Österrike

I Österrike gick utvecklingen en annan väg. Polisens resp. förvaltningsmyndigheternas straffbefogenheter som de utvecklats under absolutismen har aldrig upphört att existera. Förvaltningsmyndigheterna var under lång tid behöriga vid lagföring inte enbart enligt straffbestämmelser utanför strafflagen, utan även för en rad överträdelser som reglerades i öStGB 1803 resp. 1852. Först efter införandet av öStPO 1873 begränsades förvaltningsmyndigheternas straffbefogenheter till (förvaltnings)straffbestämmelser utanför öStGB.

Ett skäl till denna utveckling var den i jämförelse med andra europeiska länder

[71] En utförlig redogörelse för de åsikter som framförts i denna debatt finns hos Mattes I, ss. 149-162.

[72] se Mattes I, ss. 174-179. Enligt Mattes hade avgörande inflytande på utformningen av WiStG 1949 *Eb. Schmidt* som, som Mattes uttryckte det, "*...fusst ganz auf der Lehre Goldschmidts. Wie dieser will er zwischen Justiz- und Verwaltungsdelikten trennen und nimmt er an, dass beide sich nach der Natur der Sache wesensmässig (qualitativ) unterschieden.*" (s.175)

[73] En ny *Wirtschaftsstrafgesetz* antogs 1954 och en ny *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* år 1968. Båda de lagarna har flera gånger noveliserats. Betydande förändringar i *Wirtschaftsstrafgesetz* 1954 och *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* 1968 ägde rum framför allt år 1975 i samband med avskaffande av *Übertretungen* i StGB. WiStG noveliserades vidare 1986.

tämligen reaktionära regimen i den Habsburgska monarkin. Illustrerande var utvecklingen kring 1848. Skakade av det revolutionära året deklarerade statsmakterna i Wien bl.a. avskiljandet av förvaltningen och rättsväsendet samt domstolarnas oavhängighet. (Reichsverfassung von 4. März 1949). "*Aber*", som Mattes uttryckte det, "*schon bald fiel sie der politischen Reaktion zum Opfer und wurde durch die StPO vom 29. Juli 1853 ersetzt. Die Polizeigewalt sollte wieder ihren alten Umfang erhalten, womit die Verwaltungbehörden erneut grössere Strafbefugnisse bekamen.*"[74]

År 1925 antogs i Österrike *Verwaltungsstrafgesetz* (VStG) som nypublicerades 1950.

Innehållet i VStG är delvis annorlunda jämfört med den tyska OWiG. Å ena sidan innehåller VStG på samma sätt som OWiG allmänna bestämmelser för alla förvaltningsöverträdelser, dvs. den utgör förvaltningsstraffrättens allmänna del, men i den österrikiska lagen finns inga beskrivningar av de enskilda förvaltningsöverträdelserna. Ett fåtal sådana bestämmelser kan hittas i *Einführungsgesetz zu den VStG* av 1950, Art. VIII och IX; i övrigt är förvaltningsdelikten utspridda i en mängd lagar. Vad de processuella reglerna beträffar handläggs mål om förvaltningsöverträdelser i huvudsak enligt förvaltningsprocesslagen 1950. VStG innehåller enbart ett fåtal processuella regler.

Goldschmidts lära om förvaltningsstraffrätt har aldrig haft nämnvärt inflytande i Österrike. Förvaltningsstraffrättens gestaltning har tydligen styrts av pragmatiska snarare än teoretiska övervägningar, vilket bl.a. återspeglas i den väsentligt mindre uppmärksamhet som den österrikiska doktrinen ägnat frågor om förvaltningsstraffrätt jämfört med doktrinen i Tyskland. Det var tydligen en jämförelse mellan den tyska teoretiskt genomdiskuterade och den österrikiska pragmatiskt präglade utvecklingen på detta område som förmådde Mattes till följande karakteristik av den österrikiska förvaltningsstraffrätten:

"So ist das heutige Verwaltungsstrafrecht Österreichs weder organisch gewachsen noch das Ergebnis bewusster gesetzgeberischer Gestaltung nach forgefasten Zielen, sondern Überrest der nur teilweise liquidierten unvollendeten Reformen des absoluten Polizeistaates, also der gesetzgeberischen Bemühungen einer versunkenen Epoche."[75]

Utvecklingen i Tyskland å ena sidan och i Österrike å andra sidan

[74] Mattes I, s.210
[75] Mattes I, s.212

har resulterat i två olika system av förvaltningsstraffrätt. Den österrikiska regleringen har lämnat sina spår i de länder där österrikisk rätt historiskt spelat betydande roll, som i Tjeckoslovakien, Polen och delvis i Jugoslavien. Den tyska modellen är, uppenbarligen p.g.a. Goldschmidts inflytande vid förvaltningsstraffrättens tillkomst, mera särpräglad. Utanför Tyskland har Goldschmidts lära fått väsentligt mindre betydelse åtminstone vad lagstiftningen beträffar. Möjligen kan en viss påverkan av den tyska förvaltningsstraffrätten (dock ej Goldschmidts lära) noteras i Schweiz[76] och Italien[77]. I båda länderna har förvaltningsstraffrätt i den bemärkelse som här behandlas formats först under de två senaste decennierna.

I en rad länder har förvaltningsstraffrätt såsom en rättsgren inte vunnit terräng. Som exempel kan nämnas Frankrike, Nederländerna,[78] Belgien och självfallet Storbritannien med sin specifika rättstradition. Det gäller i varje fall i frågan om doktrinärt erkännande av förvaltningsstraffrättens existens. Det faktiska läget kan te sig annorlunda, som sanktionsavgifterna i Sverige visar. Läget i Norden berörs kort i avsnitt 4.5.3.

4.5.2.4 Om pena pecuniaria i Italien

Syftet med att förvaltningsstraffrätt här uppmärksammas i den utsträckning som det görs är att föremål för undersökningen är bl.a. de svenska sanktionsavgifterna, vilka måste betraktas - som det allt tydligare framgår av denna framställning - som en variant av förvaltningsstraffrätt. Från denna synpunkt är det inte utan intresse att lägga märke till ett fenomen - *pena pecuniaria* - som dök upp på vägen till konstituerande av förvaltningsstraffrätt i Italien.

Goldschmidt betecknade i sitt arbete Italien närmast som för-

[76] jfr Beckmann,W.: Das Bagatelldelikt und seine Behandlung im Straffgesetzbuch der Schweiz. Baden-Baden 1982, ss.86-89.

[77] se nästa avsnitt (4.5.2.4).

[78] Beträffande den senaste utvecklingen i Nederländerna kan nämnas att etablering av förvaltningsstraffrätt tycka vara på vägen. Ett nytt sanktionssystem av "Ordnungswidrigkeiten-modell" infördes 1991 försöksvis på trafikområdet i en region (s.k. lex Mulder). Fr.o.m. 1992 torde sanktionssystemet gälla i hela landet.

valtningsstraffrättens klassiska land.[79] Delvis var det systematiken i den italienska strafflagen 1889 som föranledde honom till uttalandet. Lagen byggde på tvådelning av brott (*delitti* och *contravenzzioni*), men det som tilldragit sig Goldschmidts uppmärksamhet var lagstiftarens strävan efter att uppdela dessa två brottskategorier konsekvent enligt kvalitativa kriterier.[80] Å andra sidan betraktades både i lagen och doktrinen de bägge deliktskategorierna som *brott* i juridisk mening och beivrades i judiciell ordning, så någon förvaltningsstraffrätt var det enligt den i Italien härskande meningen inte fråga om.[81]

År 1929 infördes på skatteområdet en sanktion vid sidan av böter - *pena pecuniaria* - som enligt lagen hade civilrättslig karaktär.[82] Enligt italiensk doktrin var denna karakteristik att förstå som "ej tillhörande straffrätt", dvs. i formell mening, eftersom det i övrigt var fråga om en repressiv sanktion av - materiellt sett - samma natur som straff. Pena pecuniaria ålades i förvaltningsförfarande och till skillnad från straffrättsliga sanktioner kunde den påföras även juridiska personer. För samma gärning kunde följa både pena pecuniaria och straff, och de respektive sanktionerna utmättes oavhängigt av olika myndigheter (domstol resp. skattemyndighet).[83]

Likheterna mellan pena pecuniaria och vissa svenska sanktionsavgifter är slående. Även bemötandet av de båda sanktionerna i de respektive doktrinerna var likartade. I den italienska doktrinen betecknades pena pecuniaria som förvaltningsstraff, eller man påpekade att pena pecuniaria materiellt sett var att betrakta som straff och borde behandlas därefter, vilket för övrigt i den ovan nämnda lagen underströks genom hänvisning till subsidiär tillämpning av strafflagens allmänna regler.[84]

Pena pecuniaria förblev begränsad till skatte- och finansom-

[79] Goldschmidt, s.116

[80] Mattes (I, s.346) citerar ur förarbetena till denna lag följande: "*Die Verstöße gegen Normen, die vom Gesetz zum unmittelbaren Schutz des Rechtes bestimmt sind, stellen Verbrechen dar. Übertretungen sind hingegen die Zuwiderhandlungen gegen gesetzliche Normen, die nur dem mittelbaren Schutz des Rechtes dienen.*"

[81] Mattes I, ss.349-350, 366.

[82] lag om finansdelikt av den 7 januari 1929

[83] Mattes I, s.336

[84] Mattes I, s.369

rådet. Men, som Mattes uttryckte det, "*Erst als man sich Jahrzehnte später, bedingt vor allem durch die starke Vermehrung der Strassenverkehrsdelikte, einer Überhäufung der Gerichte mit der Aburteilung leichter Verstösse ... gegenübersah, erinnerte man sich ihrer [pena pecunaria] als Wegweiser för einen möglichen Ausweg aus den aufgetretenen Schwierigkeiten.*"[85]

Förvaltningsrättsliga sanktioner av liknande natur som pena pecunaria infördes i Italien år 1967 inom ramen för avkriminalisering av ett antal trafikbrott. Nästa steg i samma riktning representerade straffrättsreformen 1981, som innebar bl.a. avkriminalisering av i stort sett alla med enbart penningsstraff försedda brott genom att dessa brott omvandlades till förvaltningsdelikt. Samtidigt infördes den allmänna delen beträffande förvaltningsdelikt och särskilda processuella regler för förvaltningsdeliktens behandling.[86] Konstitueringen av förvaltningsstraffrätt har alltså fullbordats.[87]

4.5.3 Förvaltningsstraffrättens internationella utbredning och situationen i Norden

Det aktuella läget när det gäller förvaltningsstraffrättens förekomst såsom ett från straffrätt i egentlig mening avskilt rättsområde framgår delvis av beskrivningen av rättsgrenens historiska bakgrund i föregående avsnitt. Här skall bilden kort sammanfattas och kompletteras.[88]

Förutom Tyskland, Österrike och Italien, vars reglering - inklusive de relevanta rättskällorna - presenteras ovan, förekommer förvaltningsstraffrätt såsom ett självständigt rättsområde i följande länder: Bulgarien, Grekland, Jugoslavien, Polen, Rumänien, Schweiz, vissa länder i Oberoende staters samvälde, Spanien, Tjeckoslovakien och Ungern. Om läget i vissa länder saknar jag

[85] Mattes I, s.370

[86] Lag *Modifiche al sistema penale* nr. 689 av d 24 november 1981.

[87] jfr de italienska rapporterna i *Revue International de Droit Pénal*, Vol. 1-2/1988, s.485-515; *Strafrechtsentwicklung in Europa.* Band I. 1982-1984. Freiburg 1985. s.442; Bosch, J.: *Neues Strafrecht in Italien.* JZ 1985, ss.476-7.

[88] Enbart de europeiska rättsordningarna åsyftas.

kännedom.

Det finns inte anledning att här gå närmare in på regleringen i dessa länder. I Schweiz är rättsläget komplicerat p.g.a. skillnader mellan å ena sidan den federala och kantonala rätten samt, å andra sidan, de enskilda kantonerna emellan.[89] Angående Spanien och Grekland kan noteras att förvaltningsstraffrätt sedan länge utgjort en fast del av dessa rättssystem. Några nya infallsvinklar vad förvaltningsstraffrättens roll och ställning beträffar tycks emellertid de spanska och grekiska rättsordningarna, jämfört med huvudsakligen det tyskspråkiga rättsområdet, inte erbjuda; informationer om dessa system är svårtillgängliga.[90] De övriga länderna i vilka förvaltningsstraffrätt erkänns är de f.d. socialistiska länder som för närvarande går inför en total ombyggnad av sina rättsordningar och läget är oklart. (Några särdrag av förvaltningsstraffrätt i dessa länder berörs i olika sammanhang.)

Utvecklingen i fråga om de icke straffrättsliga repressiva sanktionerna i de nordiska länderna visar en rad likheter. Detta kan förklaras dels genom det likartade rättsläget vid den tid när mass- och/eller bagatellbrottslighet blivit ett rättspolitiskt problem i den i denna framställning aktuella meningen, dels genom det relativt sett intensiva samarbete resp. meningsutbyte som pågår dessa länder emellan.

Vad som åsyftas med det likartade utgångsläget är den omständigheten att straffrätten i de nordiska rättsordningarna traditionellt representerat det exklusiva sanktionssystemet av repressiv karaktär. Förvaltningsstraffrätt i den form som ovan beskrivits har varit ett okänt fenomen i dessa länder. Tydligen samma skäl som i Sverige (jfr 3.4.1) har emellertid tvingat fram införande av repressiva sanktioner utanför straffrätten även i Danmark, Finland och Norge. De skillnader i utvecklingen som i dagens läge kan noteras gäller huvudsakligen frågan hur långt man i det ena eller andra landet fortskridit vid införandet av de icke traditionella sanktionsformerna. I övrigt, när det rör sig om t.ex.

[89] Vad förvaltningsstraffrätt i Schweiz beträffar kan här hänvisas till Beckmanns arbete som nämns i fn 76, vidare till Driendl (fn 48) och Mattes I, ss. 241-290. I 4.5.3.4 tas upp ett rättsfall från Schweiz.

[90] Beträffande läget i Grekland se den grekiska nationella rapporten i Revue International de Droit Pénal 1988, Vol.1-2. ss. 217-226. Informationer om spansk reglering har vunnits vid konsultation med Antonio Doval Pais från Valencia universität.

utformning av dessa sanktioner och på vilka områden de tillämpas, är den ömsesidiga påverkan inom Norden märkbar.[91]

Således kan konstateras, utan att gå i detalj, att det i alla de nämnda länderna förekommer ett fåtal icke straffrättsliga repressiva påföljder på trafik- och skatteområdet (motsvarande felparkeringsavgift, överlastavgift resp. vissa sanktionsavgifter på skatteområde enligt svensk rätt) som även - med vissa undantag[92] - kännetecknas av en liknande konstruktion som de motsvarande sanktionsavgifterna i Sverige.[93]

Den största skillnaden i utvecklingen på detta område mellan Sverige och de övriga nordiska länderna ligger, som sagt, i den omfattning i vilken sanktionsavgifterna utnyttjas i de respektive rättsordningarna. Jämfört med läget i Sverige, där sanktionsavgifterna redan representerar ett betydande fenomen i rättsordningen, tycks utnyttjande av de icke traditionella repressiva sanktionerna i Danmark, Finland och Norge snarare ligga på undantagsnivå.

Hur den framtida utvecklingen kommer att se ut återstår att se. Det förekommer uttalanden i den nordiska doktrinen för ett bredare utnyttjande av de icke straffrättsliga repressiva sanktionerna. I Danmark, t.ex., har Greve uttalat sig för ersättning av mindre

[91] På nordisk nivå har problematiken behandlats (som särskilt ämne) på det nordiska kriminalistföreningarnas årsmöte 1961 under rubriken *Andra sanktioner än straff vid överträdelse av förvaltningslagstiftning* (NKÅ 1961, ss.83 ff) och på det tjugosjätte nordiska juristmötet i Helsingfors (1972) under rubriken *Sanktionssystemet vid mindre lagöverträdelser* (Förhandlingarna vid det tjugosjätte nordiska juristmötet i Helsingfors den 24-26 augusti 1972. Helsinki 1972. ss.493 ff.)

[92] I Danmark tycks böter enligt skattelagar egentligen vara straff i juridisk mening som dock påföres av förvaltningsmyndigheter enligt vissa speciella regler (jfr Betænkning om straffebestemmelser i skatte-, afgifts- og tilskudslovningen nr.932, 1981. ss. 15-16). Hade man velat betrakta denna lagstiftning som början till utveckling mot skapande av förvaltningsstraffrätt vore det alltså fråga om den österrikiska vägen (jfr 4.5.2.3).

[93] jfr betr. Danmark Moe,M.: Erstatning, afgifter og andre ikke-pønale retsfølger som alternativer til bødestraf. NTfK 1974. ss. 224 ff.; Betænkning om straffebestemmelser i skatte-, afgifts- og tilskudslovningen nr.932, 1981. ss. 15-16.; Rättsläget i Norge redovisas i norsk nationell rapport av Even Fredriksen i: Revue International de Droit Penal 1988, Vol.1-2, ss. 299-309; Betr. Finland jfr Träskman, P.-O.: The Procedure för Punishing and Processing Missdemeanors. I: Hungarian - Finnish Penal Law Seminary on Petty Offences. Budapest 1984; Koskinen, P. - Utriainen, T. i Finlands nationella rapport i Revue International de Droit Penal 1988, Vol. 1-2, ss. 173-188.

böter för trafikförseelser genom avgifter.[94]

En mycket intressant debatt även i lagstiftningssammanhang har pågått i Finland.[95] Å ena sidan kan man beträffande införandet av nya sanktionsavgifter, liksom i Norge och Danmark, notera en viss återhållsamhet. Å andra sidan har *Straffrättskommittén* i sin betänkande kommit med ett långtgående förslag som gått ut på att "*straffen för sådana skadliga gärningar, vilkas förkastlighet är ringa, systematiskt ersätts med avgiftspåföljder*". Dessa avgiftspåföljder skulle åläggas enligt en särskild lag.[96]

På samma linje har *Förseelsebotarbetsgruppen* och *Förseelseavgiftarbetsgruppen* varit, som föreslagit införande av *förseelseavgift* som påföljd (ej straff) för vissa mindre brott.[97] Vad ett eventuellt genomförande av de nämnda förslagen skulle innebära vore uppenbarligen införande av förvaltningsstraffrätt i finsk rättsordning.[98]

Rörande utvecklingen i Norge betecknar Fredriksen grundlagens bestämmelse 96 § som "*probably main reason why ... most sanctions in our extensive administrative legislation and regulations still are imposed under the criminal penal system, or not at all.*"[99]

4.5.4. Vissa förvaltningsstraffrättsliga problem

I det följande tas upp vissa generella frågor om förvaltningsstraffrätt som kan anses väsentliga i det perspektiv under vilket rättsområdet huvudsakligen behandlas i denna framställning, dvs. som en eventuell väg till lösning av problem med bagatellbrottslig-

[94] Greve,V.: Studier i færdselsstrafferet. Juristforbundets forlag. Kφbenhavn 1979. s.384. (Skeptiskt däremot Moe, op.cit. i fn 93, s.235.)

[95] I doktrinen har t.ex. Koskinen uttalat sig för införande av ett system liknande den tyska *Ordnungswidrigkeitsrecht*. (Revue International de Droit Penal 1988. Vol. 1-2. s. 177). jfr även Koskinen, P.: Skuldprincipen och påföljderna för ringa lagöverträdelser. I: Skuld och ansvar. Straffrättsliga studier tillägnade Alvar Nelson. Uppsala 1985.

[96] Straffrättskommitténs betänkande (1976:72). Band 1. Helsingfors 1978. s.74.

[97] se därom Träskman, P.-O.: Finsk kronika. NTfK 1977. ss. 186-187.; NTfK 1979-80, s.286;

[98] Förslaget har resulterat i införandet av *ordningsbot*, dvs. en rent straffrättslig påföljd, som fastställs i ett särskilt förfarande (ordningsbotsförfarande). jfr Träskman, P.-O.: Finsk kronika. NTfK 1982. s. 258; NTfK 1984. ss. 474-475.

[99] Fredriksen, op.cit. i fn 93, s. 299. Grundlagsbestämmelsen som Fredriksen åberopar lyder "*No one may be sentenced unless by law, nor be punished unless by sentence.*"

het. Det rör sig om gränsdragning mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt, om förvaltningsstraffrätts lämplighet såsom metod att lösa problem med bagatellbrottslighet och om förvaltningsstraffrättens karaktär i ljuset av Europakonventionen om mänskliga rättigheter 1950.

4.5.4.1 Gränsdragning mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt

Frågan om gränsdragning mellan förvaltningsstraffrätt och straffrätt i egentlig mening resp. mellan förvaltningsdelikt och brott tycks vara det mest omdiskuterade spörsmålet i samband med förvaltningsstraffrätt. Diskussionen har i stort sett pågått sedan början av 1800-talet då frågan gällde skillnaden mellan polisförseelser (förvaltningsdelikt) och brott (se 4.5.2). Det har framför allt varit den tyska doktrinen som sysselsatt sig med spörsmålet. Litteraturen som behandlar problemet är oöverskådlig[100]. I detta avsnitt berörs enbart essensen av problematiken. (Spörsmålet har omnämnts även i 4.5.1.)

I grunden formuleras frågan att gälla om det finns en *kvalitativ* eller *kvantitativ* skillnad mellan *förvaltningsdelikt* (*Verwaltungsübetretung*, *Ordnungswidrigkeit*) och *brott* i egentlig mening (*Straftat*). Därmed menas om förvaltningsdelikt kan betraktas som något enligt sin natur annat än brott, eller om det i båda fallen rör sig om enligt sin väsen samma fenomen som skiljer sig åt enbart genom svårhetsgrad resp. straffvärde.

Frågeställningen har praktisk betydelse enbart *de lege ferenda*. I så fall gäller den enligt vilka kriterier lagstiftaren bör fatta beslut om vilka gärningar som skall kriminaliseras och vilka som skall sanktioneras utanför straffrätt, dvs. inom förvaltningsstraffrätt. *De lege lata* är svaret på frågan - från rättslig synpunkt - givet. Den rättsligt relevanta *kvalitativa* skillnaden är ju att det inom straffrätt rör sig om *brott* och inom förvaltningsstraffrätt (i den mening som termen används i denna framställning) om *ej brottsliga* gärningar.

Företrädarna för åsikten att det finns kvalitativa skillnader

[100] Utförlig översikt över ifrågavarande tysk litteratur samt de där yttrade åsikterna finns hos Mattes II, ss.8-49. I Sverige ägnar Thornstedt uppmärksamhet åt dessa frågor i *Företagaransvar*. Stockholm 1948, ss. 36-48.

mellan brott och förvaltningsdelikt har utpekat en lång rad aspekter som de anser relevanta i sammanhanget och som enligt deras uppfattning gör att förvaltningsdelikt och brott (resp. förvaltningsstraffrätt och straffrätt) är att betrakta som kvalitativt olika fenomen. Det finns inte anledning att gå närmare in på dessa åsikter här, bl.a. därför att de numera kan anses övervunna. Mycket förenklat kan sägas att de mestadels grundat sig på föreställningen att förvaltningsdelikt och brott skiljer sig åt genom sin (social)etiska relevans, dvs. att brott är moraliskt förkastliga medan förvaltningsdelikt är värdeneutrala. Denna föreställning görs antingen direkt till kriterium för avgränsning av de två deliktskategorierna, eller också kan föreställningen skönjas bakom olika konstruktioner som skenbart inte beaktar den etiska aspekten men som i verkligheten, enligt min mening, på ett eller annat sätt gör det.[101] Med andra ord utgör tesen att brott till skillnad från förvaltningsdelikt är moraliskt förkastligt antingen en slutsats eller en implicit utgångspunkt för eller en väsentlig faktor bakom andra motiveringar av den påstådda kvalitativa skillnaden.

Vad Sverige beträffar kan det noteras att en av de historiskt förekommande förklaringarna av olika överträdelsers olika karaktär nämndes i förarbetena till SL 1864. Då rörde det sig om avgränsning mellan den "allmänna kriminallagen" och "polis- och ekonomilagarna", dvs. mellan den allmänna straffrätten och specialstraffrätten. Frågan gällde vilka gärningar som inte borde finnas i den allmänna kriminallagen. Enligt Lagkommitténs uttalande (1832) borde till specialstraffrätt hänvisas "(ö)verträdelser av de lagar och föreskrifter, varigenom gärningar, som ej *omedelbart* kränka andras rätt, förbjudas, emedan de *medelbart* kunde orsaka skada, dvs. bliva kränkande för andras, vare sig statens eller enskildes rätt, eller ock gärningar påbjudas, i avsikt att förekomma faran av rättskränkningar, som

[101] För Goldschmidt, t.ex., är *brott* ett angrepp mot författningsrättsliga regler som fastställer individens rättssfär, medan *förvaltningsdelikt* är angrepp mot förvaltningsrättsliga regler som åsyftar "enbart" välfärd i samhället. Om Goldschmidt sedan drar den slutsatsen att det finns en väsentlig skillnad mellan dessa två slags lagbrott, och förvaltningsdelikt därför bör sanktioneras med från straff skilda sanktioner, är hans ståndpunkt förklarlig enbart utifrån en viss axiologisk position. Ty - under förutsättning att Goldschmidts iakttagelser hade varit korrekta - av vilka skäl tillskriver han lagbrott mot "förvaltningssfär" mindre betydelse än lagbrott mot "rättssfär"? Uppenbarligen därför att han uppfattar skyddsobjekten i de olika områdena på det sättet att de har olika *värde*. Mutatis mutandis kan detsamma sägas om andra teorier som vill förklara den kvalitativa skillnaden mellan de båda deliktskategorierna genom att göra gällande t.ex. att förvaltningsdelikt kränker de skyddade intressena enbart medelbart medan brott innebär en direkt kränkning (jfr Mattes II, ss. 9 ff), etc.

kunde bliva en medelbar följd av deras underlåtenhet".[102]

Kritiken mot uppfattningen att det existerar kvalitativa skillnader mellan förvaltningsdelikt och brott är i princip av två slag.

Dels avvisar man sådana påståenden med motiveringen att dessa grundar sig på ohållbara rättsfilosofiska premisser. Jescheck anför till exempel:

"Die Lehre von dem qualitativen Unterschied zwischen Rechtsgütern und Verwaltungsgütern beruht auf der extrem liberalen, in der Naturrechtstheorie des 18. Jahrhunderts begründete Auffassung, daß die Rechtsordnung im eigentlichen Sinne nur dem Schutz der Rechtsstellung des Individuums zu dienen habe, während die Pflichten des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft gar keine echten Rechtspflichten sind."[103]

Jescheck är av den åsikten att

"In Wirklichkeit handelt es sich bei den Ordnungswidrigkeiten nur darum, daß aus dem Gesamtbereich der für die Gemeinschaft unerträglichen Rechtsverletzungen diejenigen durch eine positive Ermessensentscheidung des Gesetzgebers ausgesondert werden, die wegen den geringenen Bedeutung des Rechtsguts und ihrer lediglich abstrakten Gefährlichkeit weniger strafwürdig erscheinen, aber doch nicht einfach dem Zivilrecht überlassen bleiben können".[104]

Jeschecks åsikt kan anses representativ för den uppfattning enligt vilken skillnaden mellan *brott* och *förvaltningsdelikt* är enbart "kvantitativ".

Som ett särfall av den "kvantitativa" uppfattningen om skillnader mellan brott och förvaltningsdelikt kan nämnas den inom ramen för ett materiellt brottsbegrepp förekommande avgränsning som grundar sig på gärningens abstrakta samhällsfarlighetsgrad. Lagstiftaren betecknar som förvaltningsdelikt de lagbrott som typiskt sett utmärks av liten samhällsfarlighet.

För det andra går kritiken mot den kvalitativa avgränsningen ut på att förespråkarna för denna uppfattning aldrig lyckats med att presentera sådana kriterier för avgränsning av de två deliktskatego-

[102] Citerade efter Herlitz, N: Om lagstiftning. Stockholm 1926, s.502; jfr även Thornstedt, Om företagaransvar, ss.31 ff.
[103] Jescheck, H.-H.: Das deutsche Wirtschaftsstrafrecht. JZ 1959. s.461
[104] ibid.

rierna som skulle duga i praktisk lagstiftningsverksamhet. Därmed kan läran anses från praktisk synpunkt oanvändbar.[105]

Åsikterna att det existerar kvalitativa skillnader mellan förvaltningsdelikt och brott vilar alltså uppenbarligen på den föreställningen att det finns vissa objektivt igenkännliga egenskaper hos olika lagstridiga gärningar som bör vara bindande eller åtminstone vägledande för lagstiftaren när han fattar beslut om en gärning skall straffbeläggas eller förses med administrativ sanktion.[106] De som avvisar existens av kvalitativa skillnader relaterar däremot lagstiftarens beslut om en gärnings kategorisering som brott eller förvaltningsdelikt till gärningens abstrakta samhällsskadlighet resp. straffvärde.[107] Sådana beslut är alltså ett uttryck för de värderingar som i givet ögonblick överväger i den lagstiftande församlingen, vilket de som strävar efter att finna kvalitativa kriterier tycks ogilla och vilja motverka.

Åsikterna om att skillnaden mellan brott och förvaltningsdelikt (materiellt sett) är en skillnad i motsvarande gärningars svårhetsgrad, dvs. att det rör sig om "kvantitativ" skillnad, tycks numera överväga i tysk doktrin.[108] I Österrike har anhängare till uppfattningen om kvalitativa skillnader aldrig fått nämnvärt inflytande.

Även lagstiftningsutvecklingen i båda länderna tycks ha bidragit till att gärningens abstrakta svårhetsgrad numera anses vara det viktigaste momentet vid gärningens placering i den ena eller andra deliktsgruppen. Både i Österrike och dåvarande Västtyskland hade t.o.m. 1974 existerat *Verwaltungsübertretungen* resp. *Ordnungswidrigkeiten* sida vid sida med *Übertretungen* såsom

[105] Jfr t.ex. Weigend, t: The Legal and Practical Problems etc. Revue International de Droit Pénal. 1988. Del 1-2. ss. 88-89.

[106] Tanken har fått ett klart uttryck t.ex. hos Eser. Han säger följande: "... *schon aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit wäre es unerträglich, wenn der sozialschädlich Handelnde der Willkür des ohne verbindlichen Masstab qualifizierenden Gesetzgeberes ausgeliefert wäre oder dem Gesetzgeber trozt ehrlichen Bemühens um Gerechtigkeit mangels eines Massprinzips nur Zufalltreffer gelingen könnten. ... Diesen rechtsstaatlichen Übeln kan der Gesetzgeber nur entgehen, wenn er einen Masstab in die Hand bekommt, nach dem er das Gesamt straferheblichen Handeln einteilt.*" (Die Abgrenzung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Akademisk avhandling. Julius-Maxmilians-Universität. Würzburg 1961. s.5)

[107] Här rör det sig om huvudkriteriet. Andra kriterier relevanta t.ex. från lagstiftningsteknisk synpunkt kan naturligtvis göra sig gällande.

[108] jfr t.ex. Weigend, op. cit. i fn 105, s. 89; Schroth,H.-J.: Europäische Menschensrechtskonvention und Ordnungswidrigkeitenrecht. EuGRZ 1985, ss.559,560.

den lägsta kategorin av *brott* (*Straftaten*) enligt båda länders strafflagar. I ett sådant läge ställs det naturligtvis nästan automatiskt frågan varför en viss handling är förvaltningsdelikt och en annan brott när handlingarna uppenbarligen utmärks av ett jämförbart "straffvärde".[109] Både i Österrike och Tyskland har man emellertid fr.o.m. 1975 avskaffat kategorin *Übertretungen* i strafflagarna och motsvarande gärningar har omvandlats huvudsakligen till *Verwaltungsübertretungen* resp. *Ordnungswidrigkeiten*. Därmed framstår det tydligare än förut att förvaltningsdelikt utgör en utanför och - sett utifrån svårhetsgraden - "under" straffrätten förekommande deliktsgrupp.

4.5.4.2 Förvaltningsstraffrätt såsom lösning av problem med bagatellbrottslighet?

Om majoriteten av doktrinens företrädare i de länder där frågan är aktuell numera delar uppfattningen att skillnaden mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt materiellt sett inte är "kvalitativ" utan att det rör sig om gradskillnad i den abstrakta svårheten av förvaltningsdelikt å ena sidan och brott å andra sidan, och om lagstiftningen tydligen följer samma linje (jfr utvecklingen i Tyskland, Österrike, Italien), ligger det nära till hands att ställa frågan om förvaltningsstraffrätt i så fall kan betraktas som en lämplig lösning av problem med bagatellartade lagöverträdelser. Bör den kategori av brott som i enskilda rättsordningar anses tillhöra bagatellbrottslighet utmönstras ur straffrätten och i stället sanktioneras genom administrativa sanktioner?

En rad uttalanden och rekommendationer som har framförts på internationell nivå tycks peka åt det hållet. Således slås det fast i resolution från den XIV internationella kongressen AIDP (Wien 1989) att en "*international trend towards removing violations of minor social importance from the traditional criminal law has led legislatures to redefine such violations as administrative penal infractions*" och utvecklingen välkomnas, med vissa förbehåll.[110]

[109] På samma sätt kan frågan ställas när det rör sig om de med sanktionsavgifter belagda gärningar i förhållande till brott enligt svensk rätt.
[110] Det nämnda förbehållet rör en eventuell inflation av den administrativa straffrätten.

I den ovan nämnda skriften av Europarådet *The simplification of criminal justice*[111] sägs att "*Legal systems which make a distinction between administrative offences and criminal offences should take steps to decriminalise offences, particularly massoffences in the field of road traffic, tax and customs law, under the condition that they are inherently minor.*"[112] I rekommendationen åberopas en annan skrift av Europarådet, *Report on decriminalisation*, som innehåller rekommendationer av samma innebörd.[113]

De nämnda exemplen kan väcka det intrycket att enigheten beträffande förvaltningsstraffrättens lämplighet såsom en handläggningsform för bagatellbrottsligheten är tämligen stor. Å andra sidan tycks, som det kommer att visas, lösningen vara omstridd t.o.m. i de länder i vilka förvaltningsstraffrätt redan har sin givna plats.

Det är emellertid viktigt att i detta sammanhang påminna om bagatellbrottsbegreppets olika innehåll i olika rättsordningar (jfr 4.2.1). Mer eller mindre generellt formuleras frågan om ett eventuellt överförande av bagatellbrott till förvaltningsdelikt huvudsakligen på det internationella planet. Liknande formuleringar återfinns även i de länder i vilka förvaltningsstraffrätt inte förekommer.[114] I övrigt, dvs. främst i de rättssystem i vilka rättsgrenen erkänns, ses dock frågan i ett annat perspektiv. Att förvaltningsstraffrätt i Tyskland, Österrike och andra länder omfattar lindriga överträdelser på de områden som exempelvis nämns i Europarådets rekommendation, dvs. trafik-, tull- och skattelagstiftningen, betraktas i dessa länder som mer eller mindre

[111] *The simplification of criminal justice*, s.9

[112] I kommentaren till rekommendationen anges följande: "*One of the biggest problems which faces criminal justice systems in member states is the disposal of mass offences, ... these offences raise questions of principle for legal systems which make a distinction between administrative offences and criminal law offences. In order to avoid the denaturing of criminal law and an overburdening of the courts, it is especially desirable to remove these types of offences from the criminal justice system and have the case dealt with in an administrative procedure*". (The simplification of criminal justice, s.26)

[113] *Report on decriminalisation*. European Committee on Crime Problems. Strasbourg 1980. ss. 149 ff, 169 ff.

[114] Vad Sverige beträffar jfr t.ex. *Nytt straffrättssystem* ss.340-350 (till den svenska debatten återkommer jag i det 5 kapitlet).

självklart.[115] Om alltså frågan om en ytterligare avkriminalisering genom bagatellbrotts omvandling till förvaltningsdelikt tas upp i dessa länder rör det sig ofta uttryckligen eller underförstått enbart om vissa brottskategorier, framför allt om de brott som traditionellt anses tillhöra den "egentliga" straffrätten, t.ex. bagatellartade förmögenhetsbrott som snatteri, snyltning etc.[116] De argument som anförts *för* eller *mot* avkriminalisering av detta slag har då visserligen delvis generell giltighet, men de måste även ses i ljuset av de nyss nämnda omständigheterna.

I Tyskland kom förslag om att vissa bagatellbrott borde överföras till *Ordnungswidrigkeiten* relativt kort efter det att OWiG trätt i kraft år 1952. Sådana uttalanden förekommer t.ex. hos *Peters*, *Baumann* och *Mayer*[117]. Debatten kom åter i gång efter det att ett förslag om avskaffande av *Übertretungen* i tStGB lagts fram 1969.[118]

[115] Från denna synpunkt kan Europarådets rekommendation i den här delen, dvs. när det rör sig om avkriminalisering genom överförande av massöverträdelser till administrativ straffrätt, ifrågasättas, på grund av att rekommendationen vänder sig till de länder som "*make a distinction between administrative offences and criminal offences*". Men om förvaltningsstraffrätt i ett land redan erkänns utgör de i rekommendationen uppräknade områdena vanligen förvaltningsrättens "kärna", så att rekommendationen här verkar vara något ologisk.

[116] Det kan i detta sammanhang nämnas att det i viss utsträckning redan förekommer att förvaltningsstraffrätt omfattar de gärningar som kan räknas till "kärnstraffrätt". Utvecklingen i denna riktning har fått starkare impulser när *Übertretungen* i Tyskland och Österrike sedan 1975 avskaffats och delvis överförts till förvaltningsstraffrätt. Således är det enligt tysk rätt en *Ordnungswidrigkeit* att ange falskt namn till vissa myndigheter (§ 111 OWiG), att genom otillbörligt handlande utsätta allmänheten i fara (§ 118 OWiG) etc. Liknande *Übertretungen* förekommer i Österrike (jfr EGVG 1950. Art. VIII och IX.). I de f.d. socialistiska länderna där uppdelningen mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt skett utifrån gärningarnas samhällsfarlighet har förvaltningsstraffrätt alltid omfattat bagatellformer av "klassiska" brott som snatteri, lindriga förfalskningsbrott, bedrägligt beteende, lindrigare fall av misshandel eller vållande till kroppsskada etc. (I Tjeckoslovakien är det t.ex. enligt rättspraxis en förvaltningsdelikt "misshandel" om kroppsskada inte föranleder (eller skulle ha föranlett) längre sjukfrånvaro än sju dagar.)

[117] Peters,K.: *Beschränkung der Tatbestände in Besonderen Teil.* ZStW 77 (1965). ss.501-502; Baumann, J.: Gegenentwurf zu einen AT eines StGB. Recht und Staat. Heft 274/275. 1963. s.43; Baumann återkommer med liknande förslag flera gånger t.ex. i *Bekämpfung oder Verwaltung der Kleinkriminalität?* (I: Gedächtnisschrift für Horst Schröder. ss. 526-527) där han åberopar sina tidigare förslag; Mayer,H.: *Strafrechtsreform für heute und morgen.* Berlin 1962. ss.65-66. Mayer uttrycker sig mycket pregnant: "*Der Begriff der Ordnungswidrigkeiten muß also alle Bagatellfälle einschließen, deren Unrechtsgehalt so gering ist, daß sie nicht mehr als Vergehen betrachtet werden sollten.*"

[118] Naucke, Gutachten, s. D 86

De argument för överförande av bagatellbrott till *Ordnungswidrigkeit*-rätt som framförts i tysk doktrin sammanfattar Naucke enligt följande:

• Överförandet skulle innebära en omfattande avkriminalisering, vilket har sitt eget värde eftersom det innebär förstärkning av humanitet och rättvisan.

• Avkriminaliseringen innebär att trycket på rättsväsendet minskar, vilket möjliggör ett bättre resursutnyttjande (beivrandet av den allvarligare kriminaliteten kan intensifieras).[119]

• Bagatellbrottens karaktär stämmer väl överens med karaktären hos *Ordnungswidrigkeiten* som obetydligt samhällsskadliga gärningar.

• Det fjärde argumentet är, som det formuleras, relevant enbart i kontext av gällande tysk rätt. Enligt tysk rätt inkluderar *Ordnungswidrigkeiten* även vissa fall av vållande till kroppsskada i samband med brott mot trafikföreskrifter. Om bagatellartade förmögenhetsbrott under sådana omständigheter lämnas kvar inom straffrätten i egentlig mening skulle det enligt vissa författare[120] innebära en prioritering av förmögenhetsskydd i förhållande till andra värden. Tanken bakom detta argument kan emellertid omformuleras i mera allmänna ordalag. Det kan göras gällande att överförande av bagatellartade brott till *Ordnungswidrigkeiten* kan vara erforderligt för att bibehålla en rimlig proportion beträffande skydd av olika värden resp. intressen i en rättsordning.

De två förstnämnda argumenten, dvs. avkriminalisering och rationellt utnyttjande av resurser i rättsväsendet, har generell giltighet och kan betecknas som huvudargument för överförande av bagatellbrottslighet till administrativ straffrätt. Det är dessa två argument som huvudsakligen åberopas på internationell nivå.[121] De två sistnämnda argumenten har relevans enbart i de system i vilka förvaltningsstraffrätt redan förekommer. De går i princip ut på rättsordningens inre följdriktighet.

Mot utnyttjandet av förvaltningsstraffrätt såsom en väg vid av-

[119] Det skall nämnas att Naucke (op. cit. i föreg. fn) betecknar denna fördel som "bieffekt", dvs. ej som målet i sig. Däremot anges avlastningen av rättsväsendet ofta som huvudsyfte med denna typ av avkriminalisering. (Jfr t.ex. *Report on Decriminalisation*, s.168, där problemet dock beskrivs i mycket abstrakta termer.)

[120] t.ex. Baumann, Zeitschrift für Rechtspolitik, 1972, s.274.

[121] Jfr de ovan nämnda internationella dokumenten.

kriminalisering av bagatellbrott har man, huvudsakligen i den tyska och österrikiska doktrinen, framfört följande invändningar.

• Det anges, uppenbarligen med sikte på bagatellartade förmögenhetsbrott, att de brott som är att räkna till "kärnstraffrätt" måste stanna inom straffrätten i egentlig mening.[122] Detta motiveras bl.a med den traditionella uppfattningen om dessa brott i samhället.[123] Den traditionella uppfattningen har den betydelsen att ett eventuellt utmönstrande av dessa brott ur straffrätten skulle kunna försvaga förtroendet för normen ifråga.[124]

• Det nämns vidare att överförandet av bagatellbrott till förvaltningsstraffrätt (*Ordnungswidrigkeiten*) inte - materiellt sett - innebär en avkriminalisering, utan att sanktionen ofta t.o.m. blir hårdare än inom straffrätt.[125] Hirsch uttalar sig i andra ordalag men delvis utifrån samma ståndpunkt när han säger att överförande av ytterligare brott från straffrätt till förvaltningsstraffrätt bör undvikas därför att detta enbart gynnar den penaliseringsinflation som har blivit kännetecknande för detta rättsområde, dvs. för-

[122] jfr t.ex. Vogler,T.: Möglichkeiten und Wege einer Entkriminalisierung. ZStW 90 (1978), ss.155-156; Kunz,K.-L.: Das Strafrechtliche Bagatellprinzip. ss. 166 ff.; Hünerfeld,P.: Kleinkriminalität und Strafverfahren. ZStW 90 (1978), s.911.

[123] *"Betrug, Diebstahl und Unterschlagung gelten in unserer Kulturtradition als Sinnbilder stigmatisierten Tuns schlechthin und werden kategorial ... als strafwürdig klassifiziert."* (Vogler, op. cit i fn 122, s.167)

[124] Vogler (op. cit. s.155) formulerar tanken enligt följande: "... nicht nur Kernbereichsvorbehalt ... setzt der Umwandlung in Ordnungswidrigkeiten enge Grenzen, auch und gerade die Strafzwecklehre verbietet ein solches Vergehen. Hat der Gesetzgeber einmal "plakathafte Grundsatzverbote", "Werttafeln" aufgerichtet, dann darf er sich mit seinem eigenem Tun nicht in Wiederspruch setzen, wenn er nicht Gefahr laufen will das Vetrauen in die Richtigkeit einer Norm aufs Spiel zu setzen." Vad den nämnda "Kernbereichsvorbehalt" beträffar kan här kort nämnas att författaren syftar på ett uttalande av den tyska författningsdomstolen av 1967 (BVerfG 22, s.49 ff), enligt vilket brott som hör till "kärnstraffrätt" skall inte undantas domstolarnas kontroll. Uttalandet åberopas ibland av motståndare till omvandling av bagatellbrott till Ordnungswidrigkeiten. Naucke (s.D 88) betecknar detta argument som svagt med hänsyn till uttalandets obestämdhet och tidsoenlighet.

[125] Naucke (s.D 92) säger följande: "In diesem Gebiet [dvs. Ordnungswidrigkeitenrecht] vermutet man zu Unrecht eine Idylle, in der sich Entkriminalisierung voll mildernd und humanisierend auswirken könnte. ... Der Vorschlag, Bagatellstraftaten in Ordnungswidrigkeiten zu überführen, übersieht, daß das Ordnungswidrigkeitenrecht kein Sammelbecken für Unwichtigkeiten geblieben ist, sondern sich zu einem schlagkräftigen, weil rechtlich nicht aufwendigen Mittel auch gegen wichtige Massenverstöße entwickelt hat." jfr även Driendl beträffande österrikisk rätt, ZStW 90 (1978) ss. 1056-1059.

valtningsstraffrätten.[126]

• Nästa argument som framförs mot överförande av vissa brottskategorier till förvaltningsstraffrätt rör bristande rättssäkerhetsgarantier vid beivrande av förvaltningsdelikt jämfört med förfarandet i brottmål.[127] (Delvis anser man dessa brister bero på att förvaltningsdelikt handläggs av förvaltningsmyndigheterna.)

Förutom dessa mer eller mindre generella invändningar mot avkriminalisering av den ifrågavarande typen, invändningar som tydligen innehåller även en del kritik mot fenomenet "förvaltningsstraffrätt" som sådant, förekommer även andra mera specifika argument i doktrinen som rör t.ex. möjligheterna till en konkret gränsdragning mellan förvaltningsdelikt och brott i fall där det särskiljande rekvisitet gäller graden av samma handling (t.ex. rattonykterhet och rattfylleri) etc.

4.5.4.3 Förvaltningsstraffrätt i ljuset av Europakonventionen om mänskliga rättigheter[128]

Bland de argument som i samband med frågan om överförande av bagatellbrott till förvaltningsstraffrätt framförts i doktrinen väcker ett argument rörande österrikisk rätt intresse. Nowakovski nämner att man i Österrike under förarbetena till straffrättsreformen 1974 övervägt avkriminalisering av ett antal mindre brott genom att överföra dessa till förvaltningsstraffrätt men att vägen anträtts enbart undantagsvis bl.a. av det skälet att man tvekat om lösningen vore förenlig med Art. 6 Europakonventionen.[129]

[126] Hirsch, Zur Behandlung der Bagatellkriminalität in der BRD och Diskussionbericht. ZStW 92 (1980), ss.243 resp. 604 .

[127] jfr t.ex. Nowakovski,F.: Die Behandlung der Bagatellkriminalität in Österreich. ZStW 92 (1980) s.293; Hirsch, H.J.: Zur Behandlung der Bagatellkriminalität in der BRD. ZStW 92 (1980) s.243. Naucke, s.D 93

[128] *Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.* (I denna framställning *Europakonventionen.*)

[129] Nowakovski,F.: Die Behandlung der Bagatellkriminalität in Österreich. ZStW 92 (1980), ss. 291-292. Dessa tvivel kan tyckas vara svårt förståeliga med hänsyn till den i Österrike redan förekommande förvaltningsstraffrätten. Vad det mera exakt handlat om är följande. Vid sitt tillträde till Europakonventionen år 1958 har Österrike reserverat sig mot Art.6 med syfte att kunna behålla den i Österrike traditionella förvaltningsstraffrätten. De tvivel som uppkommit under förarbetena har gällt frågan om reservationen täcker enbart de förvaltningsdelikt som stadgats innan reservationen ägt rum eller även eventuella nystadgade

Det kan ifrågasättas om skälet till denna återhållsamhet skulle göra sig gällande med samma styrka även efter det att Europarådet publicerat de ovan nämnda rekommendationerna rörande avkriminalisering. I vart fall illustrerar det österrikiska dilemmat ett spörsmål som är aktuellt i alla länder som undertecknat Europakonventionen och i vilka förvaltningsstraffrätt förekommer. Det rör sig om Europakonventionens relevans i fråga om förvaltningsstraffrätt, resp. om skyldigheten att hålla förvaltningsstraffrätten förenlig med Konventionen. Som framgår av följande framställning är frågan i full utsträckning relevant - i avseende på sanktionsavgifterna - även för Sveriges del.

Vad frågeställningen konkret handlar om är följande. Syftet med införandet av förvaltningsstraffrätt har, som framgår av framställningen ovan, varit att skapa ett lämpligt instrument för beivrande av mindre svåra (eventuellt från en annan synpunkt olikartade), ofta i masstal förekommande lagöverträdelser och på detta sätt (resp. till detta ändamål) skilja dessa lagöverträdelser från straffrätt i egentlig mening, vilket i sin tur dels avlastar rättsväsendet, dels möjliggör mera effektivt och ekonomiskt beivrande av lagöverträdelserna ifråga. Den sistnämnda fördelen är möjlig p.g.a. att man med hänsyn till överträdelsernas typiskt sett lindriga karaktär, relativt lindriga påföljder och icke stigmatiserande effekt (det rör sig inte om brott) ansett sig kunna sänka rättssäkerhetsgarantierna jämfört med förfarandet i brottmål. Detta i två hänseenden: dels har beivrandet av de ifrågavarande lagöverträdelserna anförtrotts förvaltningsmyndigheterna i stället för domstolarna, dels är de processuella garantierna mindre omfattande resp. genomarbetade än i en vanlig straffprocess.

Art.6 st.1 Europakonventionen föreskriver att "*in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair public hearing ... by an independent and impartial tribunal established by law.*" I det andra stycket fastställs en presumtion av oskuld och i det tredje stycket uppräknas ett antal processuella rättigheter som anses utgöra minimistandard för "*everyone charged with a criminal offence*".

Frågan ställs alltså om Europakonventionen är tillämplig

förvaltningsdelikt.

enbart i förhållande till straffrätt och straffprocess i egentlig mening eller om förvaltningsstraffrätten i medlemsländerna också skall leva upp till Europakonventionens krav. Svaret beror uppenbarligen på hur följande fråga besvaras: kan anklagelse mot en person för en förvaltningsdelikt anses utgöra *criminal charge* i Europakonventionens mening? Den andra i samband med förvaltningsstraffrätt väsentliga frågan är om resp. under vilka omständigheter till beivrande av förvaltningsdelikt behörig förvaltningsmyndighet kan anses uppfylla konventionens krav på *an independent and impartial tribunal.*[130]

De båda frågorna har blivit föremål för prövning inför Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

Till den första frågan, dvs. tolkning av Europakonventionens uttryck *criminal charge* i Art 6 st 1 (resp. *charged with criminal offence* - Art. 6 st 2,3), har Europeiska domstolen tagit ställning flera gånger.[131] Två rättsfall - *Öztürkfallet*[132] och Lutzfallet - rör direkt förvaltningsstraffrätt (*Ordnungswidrigkeiten*) och är därför av störst intresse. Vad den här behandlade frågan beträffar är Lutzfallet i långa stycken nästan identiskt med Öztürkfallet. Därför räcker det med att här redovisa Europeiska domstolens ställningstagande i Öztürkfallet.

I Öztürkfallet fick turkiske medborgaren Öztürk betala kostnader för tolkning i samband med förfarande inför tyska myndigheter angående en trafiköverträdelse som enligt tysk rätt kvalificeras som *Ordnungswidrigkeit.* I sitt besvär till Europakommissionen för mänskliga rättigheter påstod Öztürk att beslutet ifråga var att betrakta som brott mot Art.6 st 3 mom e Europakonventionen. Enligt denna bestämmelse har "*Everybody charged with a criminal offence*" rätt "*to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language*

[130] Den sistnämnda frågan är naturligtvis aktuell inte enbart i samband med förvaltningsstraffrätt, utan även när det rör sig om beivrande av brott i juridisk mening. Det kan t.ex. hänvisas till denna framställnings 2 kap där det anges att åklagare och polisen i Sverige tillsammans står för drygt 80 procent av alla lagföringar. I båda fall rör det sig utan tvivel om exempel på förvaltningsmyndigheternas dömande funktion. Frågan berörs i det 5 kap.

[131] T.ex, *Engel Case*, 8 June 1976, Publ.Court A Vol.22, pp.33-34, par. 80-82; *Deweer Case*, 27 February 1980, Publ.Court A Vol.35, p.23, par. 42-44; *Adolf Case*, 26 March 1982, Publ.Court A Vol.49, p.14, par. 29-34; *Öztürk Case*, 21 February 1984, Publ.Court A Vol.80, pp.17-21, par. 49-54; *Case of Campbell and Fell*, 28 June 1984, Publ.Court A Vol.80, par. 67-69, pp.34-35. *Lutz Case*, 25 August 1987, Publ.Court A Vol.123, par. 52-57, pp.50-57.

[132] Beträffande Öztürkfallet jfr även Schroth, H.-J.: Europäische Menschenrechtskonvention und Ordnungswidrigkeitenrecht. EuGRZ 1985, ss.557 ff.

used in court".

Frågan uppstod om Art. 6 var tillämplig i fallet. Den tyska regeringen gjorde gällande att Art.6 inte var tillämpligt p.g.a. att *Ordnungswidrigkeiten* inte betraktades som *criminal offences*, utan det rörde sig om en från straffrätt skild deliktskategori. Därmed kunde Öztürk inte anses vara *charged with criminal offence*.

I sitt ställningstagande slår Europeiska domstolen först fast - i enighet med sin föregående praxis (se fn 131) - att termen "*criminal charge*" inte skall tolkas utifrån nationella rättsordningar, dvs. med utgångspunkt i gärningens beteckning och placering inom den nationella rättsordningen, utan autonomt inom Europakonventionen. Den fråga som skall besvaras är alltså om *Ordnungswidrigkeit* ifråga är att betrakta som *criminal offence* i konventionens mening. Bedömningen skall ske enligt tidigare antagna kriterier,[133] som följer.

"*The first matter to be ascertained is whether or not the text defining the offence in issue belongs, according to the legal system of the respondent State, to criminal law*" (Öztürkfallet, par.50). Detta kriterium anses dock av enbart relativt värde (ibid., par.52). Som viktigare (*of greater weight*) är enligt Europeiska domstolen "*the very nature of the offence*". Det tredje kriteriet utgör sanktionens hårdhet.

Rörande det först nämnda kriteriet kan anmärkas att i det fall att den lagtext som definierar ett visst delikt hör till straffrätten är det tämligen svårt att föreställa sig en invändning som går ut på att deliktet inte utgör *criminal offence* i Europakonventionens mening. Kriteriet väcker frågetecken.

Av väsentlig vikt, inte minst från svensk synpunkt med tanke på sanktionsavgifterna, är på vilka grunder som Europeiska domstolen bedömer deliktens natur, dvs. vilka moment i deliktens karaktär som avgör om Europakonventionen är tillämplig eller inte. Europeiska domstolens resonemang i denna del återges in extenso.

"... the Court would firstly note that, according to the ordinary meaning of the terms, there generally come within the ambit of the criminal law offences that

[133] Engelfallet, par.82

make their perpetrator liable to penalties intended, inter alia, to be deterrent and usually consisting of fines and of measures depriving the person of his liberty.

In addition, misconduct of the kind committed by Mr.Öztürk continues to be classified as part of criminal law in tha vast majority of the Contracting States, as it was in the Federal Republic of Germany until the entry into force of the 1968/1975 legislation; [OWiG 1968 och straffrättsreformen 1975 - J.Z.] in those other States, such misconduct, being regarded as illegal and reprehensible, is punishable by criminal penalties.

Moreover, the changes resulting from the 1968/1975 legislation relate essentially to procedural matters and to the range of sanctions, henceforth limited to *Geldbussen*. Whilst the latter penalty appears less burdensome in some respects than *Geldstrafen*, it has nonetheless retained a punitive character, which is the customary distinguishing feature of criminal penalties. ... the general character of the rule [som Öztürk brutit mot - J.Z.] and the purpose of the penalty, being both deterrent and punitive, suffice to show that the offence in question was, in terms of Article 6 of the Convention, criminal in nature." (Öztürkfallet, par. 53).

Europeiska domstolen godtog alltså inte den tyska regeringens invändning utan konstaterade att Öztürk måste anses "charged with criminal offence" och därmed var Art.6 tillämplig. (Brott mot Art.6 st 3e senare fastställdes.)

Den andra i samband med förvaltningsstraffrätt högst aktuella frågan, dvs. godtagbarheten av förvaltningsmyndigheternas roll vid lagföring av förvaltningsdelikt sett i ljuset av konventionens krav på "*an independent and impartial tribunal*", var föremål för prövning i *Belilosfallet*[134]

Schweiziskan Belilos deltog i en icke anmäld demonstration i Lausanne. På grund därav påfördes hon genom föreläggande av en förvaltningsmyndighet, *Polizeikommission*, ordningsböter 200 SFr.. Eftersom Belilos inte accepterade straffet ägde en muntlig förhandling inför *Polizeikommission* rum, vilket resulterade i att sanktionen sänktes till 120 Sfr jämte förfarandekostnader 22 Sfr. Belilos överklagade (resultatlöst) beslutet till *Waadländer Kantonsgericht* med motivering att *Polizeikommission* inte var kompetent till beslutet med hänsyn till Art.6 Europakonventionen. (I andra hand krävde hon målets förnyade prövning i sak.) Mot kantonsdomstolens dom lämnade Belilos revisionsansökan (*staatsrechtliche Beschwerde*) till Bundesgericht med samma motivering. Bundesgericht fann Belilos' ansökan ogrundad bl.a. av den anledningen att det enligt Bundesgerichts åsikt även enligt Europeiska domstolens praxis var tillräckligt om ett eventuellt beslut av en förvaltningsmyndighet i ansvarsfrågan beträffande brott kan omprövas av en oavhängig domstol. (Belilosfallet, par. 15)

[134] Belilos Case, 29 April 1986, Publ.Court A Vol.132, ss.28-32.

Bundesgerichts nämnda ståndpunkt har under senare förfarande inför Europeiska kommissionen och Europeiska domstolen utgjort Schweiz' huvudinvändning i sak.[135]

Europeiska domstolen slår först fast - med åberopande av Öztürkfallet - att den överträdelse som Belilos anklagats för är av "straffrättslig natur" (vilket för övrigt inte var omstritt). Därpå konstaterar Europeiska domstolen att *Polizeikommission* inte kunde betraktas som "*an independent and impartial tribunal*" i konventionens mening (Belilosfallet, par. 67). Slutligen ställs frågan om denna brist (sett från Art.6 st 1 synpunkt) kan anses botad genom att *Polizeikommission*s beslut underkastats domstolsprövning. Efter granskning av *Waadländer Kantonsgericht*s och *Bundesgericht*s prövningsmöjligheter kommer Europeiska domstolen till den slutsatsen att dessa domstolars prövningsmöjligheter är begränsade i den meningen att de inte kan genomföra en prövning i sak i full omfattning och därmed korrigera eventuella brister i *Polizeikommission*s avgörande. Brott mot Art.6 st 1 konstaterades. (Belilosfallet, par. 73).

Europeiska domstolens rättspraxis rörande frågor som är av väsentlig vikt vid förvaltningsstraffrättens utformning kräver en kort kommentar.

Det kan slås fast att Europeiska domstolen otvetydigt antagit den inställningen att rättigheter försäkrade genom Europakonventionen om mänskliga rättigheter, här alltså de rättigheter som fastställs i Art.6, gäller med samma styrka för alla slags lagöverträdelser som kan anses vara av "brottslig natur". En annorlunda bedömning av bagatellbrott[136] eller de överträdelser som formellt utmönstrats ur straffrätten görs inte. I viss mening

[135] Den mest omstridda frågan var emellertid Schweiz' invändning som gick ut på att Schweiz vid tillträde till Konventionen reserverade sig just i fråga om förvaltningsmyndigheternas kompetens vid beivrande av förvaltningsdelikt (resp. brottmål). Europeiska domstolen slog fast att Schweiz' förklaring vid tillträde till konventionen kunde inte betraktas som reservation i konventionens Art.64 mening och därför var Europeiska domstolen inte förhindrad att ta upp Belilos' besvär till prövning. (Belilosfallet, par. 60).

[136] I Öztürkfallet säger Europeiska domstolen följande: "The fact it was admittedly a minor offence hardly likely to harm the reputation of the offender does not take it outside the ambit of Article 6. There is in fact nothing to suggest that the criminal offence referred to in the Convention necessarily implies a certain degree of seriousness." (par.53).

kan denna ståndpunkt vara motiverad. Som Europeiska domstolen säger, "*...it would be contrary to the object and purpose of Article 6, which guarantees to 'everyone charged with criminal offence' the right to a court and to a fair trial, if the State were allowed to remove from the scope of this Article a whole category of offences merely on the ground of regarding them as petty.*"[137]

Men Europeiska domstolens ställningstagande måste också bedömas mot bakgrund av det allmänna ropandet efter avkriminalisering, såvitt det rör sig om det avkriminaliseringssätt som består i överförande av vissa deliktskategorier från straffrätt till administrativa överträdelser (jfr de ovan nämnda internationella materialen - 4.5.4.2.). Visserligen säger Europeiska domstolen att "*The Convention is not opposed to the moves towards "decriminalisation" which is taking place - in extremely varied forms - in the Member States of the Council of Europe*" men tillägger: "*Nevertheless, if the Contracting States were able at their discretion, by classifying an offence as "regulatory" instead of criminal, to exclude the operation of the fundamental clauses of Articles 6 and 7, the application of these provisions would be subordinated of their soverreing will.*"[138]

"Avkriminalisering" av det nämnda slaget är emellertid meningsfull enbart om den innebär att förfarandet förenklas, vilket i sin tur förutsätter att vissa garantier, kanske t.o.m. de rättigheter som garanteras i konventionen, försvagas.

Det uppstår alltså en tydlig diskrepans mellan de rekommendationer som härstammar från Europarådets organ (Recommendation No.R (87) 18 av d 17 September 1987, Report on decriminalisation 1980) och de krav som genom Europeiska domstolens judikatur framgår av Europarådets grundläggande dokument, dvs. Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Ett skäl till denna diskrepans kan anses ligga i att konventionen formulerats under en tid då bagatellbrottslighet och massförseelser inte utgjort problem av samma omfattning som de numera gör. Dessa problem kunde inte reflekteras i konventionen.[139]

[137] Öztürkfallet, par. 53

[138] Öztürkfallet, par.49

[139] Det kan nämnas att i det 7 tilläggsprotokollet av 1984, Art.2, redan görs skillnad mellan "offences of a minor character" och övriga brott, detta i samband med rätt till rättsmedel. I fall av mindre brott kan denna rätt försvagas.

I vart fall kan konstateras att, generellt sett, Europeiska domstolens rättspraxis beträffande det ifrågavarande spörsmålet kan betraktas som det internationella samfundets nutida svar på frågan hur långt försvagningen av rättssäkerhetsgarantierna vid de i processekonomiska intressen vidtagna åtgärderna på straffrättsområdet kan gå.

Om relevansen av här redovisad rättspraxis för de svenska sanktionsavgifterna se nästa kapitel.[140]

[140] De svenska sanktionsavgifterna har inte varit föremål för prövning inför Europeiska domstolen i Strasbourg. Ett klagomål mot påförande av skattetillägg har inlämnats till Europeiska Kommissionen (Max von Sydow, besvär nr. 11464/85), men tvistet avslutades genom förlikning. (Närmare om detta se Sundberg, J.: *Om rätt, rättskällor och rättstillämpning. Addendum: Europakonventionen och straffprocessen i Sverige*. Juristförlaget. Stockholm 1991.) Det är i vart fall intressant att notera att regeringen i sitt svaromål var inne på samma linje som den tyska regeringen i Öztürkfallet (se ovan), genom att invända att Europakonventionens Art. 6 inte var tillämplig eftersom skattetillägg inte utgör en straffrättslig sanktion. (EuGRZ 1988, s. 329).

5 Sanktionsavgifterna: en villoväg eller en utväg?

5.1 Den svenska regleringen av bagatellbrottslighet i internationellt perspektiv

Det har nämnts upprepade gånger, för att återkomma till den svenska problematiken, att både vidtagandet av de i kap 2 behandlade processrättsliga åtgärderna och satsningen på sanktionsavgifter varit rättspolitiskt välmotiverade. I båda fallen har det rört sig om en reaktion på konsekvenser av samhällsutvecklingen i form av en överbelastning av rättsväsendet genom bagatellartade massförseelser och straffrättens ineffektivitet vid bekämpning av dels bagatellbrott, dels brottslighet i näringslivet av det slag som närmast ter sig som brott av juridiska personer.

Det har således inte funnits någon anledning att ifrågasätta de processrättsliga åtgärdernas eller sanktionsavgifternas tillkomst i sig. Det är den konkreta utformningen av några av de vidtagna åtgärderna som givit anledning till betänkligheter. Utifrån behovet av en principfast kriminalpolitik kan invändningar resas både mot en rad processrättsliga lagstiftningsåtgärder och mot sanktionsavgifterna (se närmare i 2.6 och 3.4).

I detta hänseende tycks den svenska verkligheten inte skilja sig från läget i de rättssystem som berörts i föregående kapitel. Den utblick som presenterats över de i utlandet valda lösningarna rörande bagatellbrottslighetens handläggning och den debatt som lösningarna framkallat visar, att det uppenbarligen inte förekommer någon lösning som skulle kunna betraktas som problem- resp. invändningsfri.

Detta är i och för sig en självklarhet. Handläggning av bagatelldelinkvens inom en rättsordning vilar i sista hand, liksom straffrätt och rättsordning över huvud taget, på vissa värderingar som i sin tur baseras på samhällets samlade erfarenheter i ordets vidaste betydelse. Även i de samhällen som utmärks av hög grad av samstämmighet beträffande de grundläggande värderingarna

skulle avsaknad av motstridiga åsikter på så känsligt område som kriminalpolitiken förvåna snarare än vara att förvänta.

De antagna lösningarna ger uttryck för de övervägande och/eller härskande värderingarna. Således läggs, som det visats, i länder som Tyskland, Österrike, Italien m.fl. stor vikt vid den processrättsliga legalitetsprincipen, samtidigt som i Holland, Frankrike, England etc. opportunitetsprincipen accepteras som självklar. Någon annan förklaring till denna skillnad än att man av olika skäl i de sistnämnda länderna tydligen inte lägger samma vikt vid de argument som talar för legalitetsprincipen som i den förstnämnda gruppen är svår att finna.[1] Det är samtidigt onödigt att påpeka att det vore ytterst tvivelaktigt att försöka "rangordna" dessa system på skalan "bättre - sämre". På basis av vår kunskap om de som exempel nämnda samhällena skulle det naturligtvis te sig som nonsens att påstå att de förstnämnda länderna är rättssäkerhetens förlovade land medan man i de sistnämnda länderna lider under myndigheternas godtycke - p.g.a. att de olika principerna accepterats.

Det som jag vill framhålla är att det vore meningslöst att försöka jämföra vissa svenska rättsinstitut avsedda för hantering av bagatelldelikt med utländska sådana med syftet att fastställa vilken lösning som är bäst. Med andra ord har syftet med den komparativa undersökningen inte varit att söka efter en universell lösning, en förebild som skulle kunna övertas från utlandet. (Därmed är naturligtvis inte sagt att man på olika håll inte kan hämta inspiration till lösningar av egna uppgifter.)

Det som en jämförande framställning däremot torde kunna

[1] Hur valet av den ena eller andra principen påverkas genom värderingar som baseras på samhällets konkreta s.a.s. historiska erfarenheter belyser Weigend genom sin beskrivning av utvecklingen i Tyskland: "... während man dem Staatsanwalt zunächst [dvs. i 1800-talets början - J.Z.] erst zögernd nach und nach die Inquisitionsfunktion des Untersuchungsrichters übertrug und sich dabei zugleich eng an das französische Vorbild des unter dem Opportunitätsprinzip arbeitenden ministère public klammerte, gelangte während der stürmischen Jahre 1948/49 immer mehr das politische Potential der neugeschaffenen Behörde zum Vorschein. Nun wurde es als untragbar empfunden, daß die Regierung mit Hilfe ihres Weisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft massiv in die Strafrechtspflege eingreifen konnte, was zu dem immer lauter werdenden Ruf nach der Begrenzung staatsanwaltlicher Macht mit Hilfe des Legalitätsprizips führte." (Weigend, Anklagepflicht und Ermessen, s.28). Ställningstagande *för* legalitetsprincipen har vidare onekligen påverkats av erfarenheter med 1930-talets totalitära regim (jfr Weigend, op.cit. 33 ff), vilket rimligen bör gälla även för Österrikes och Italiens del.

förmedla är ett bredare perspektiv på det behandlade spörsmålet, vilket i sin tur bör skapa bättre förutsättningar för förståelse av olika aspekter och viktiga sammanhang än en betraktelse enbart inom en rättsordning. Från denna synpunkt, sett alltså från svensk synvinkel, kan de i föregående kapitel presenterade utländska sätten att behandla bagatelldelikt anses mest intressanta, enligt min mening, i förhållande till sanktionsavgifterna i svensk rätt. Det finns anledning att pröva huruvida de frågeställningar som gör sig gällande i samband med förvaltningsstraffrätt utomlands även är aktuella beträffande sanktionsavgifter enligt svensk rätt och vad som eventuellt - mot bakgrund av framställningen i kap 2 och 3 - följer av detta.

Åt denna fråga ägnas resten av denna framställning. Först finns det emellertid anledning att uppehålla sig vid två andra spörsmål som enligt min mening är av intresse mot bakgrund av den jämförande framställningen.

Valet mellan olika principer, vilket det ovan nämnda exemplet velat illustrera, behöver inte vara viktigt sett utifrån möjligheten att nå ett visst övergripande mål, i detta fall att skapa en koncis och från kriminalpolitisk synpunkt godtagbar lösning av problem med bagatellbrottslighet. Däremot är det enligt min mening viktigt att, om en viss princip väljs såsom utgångspunkt för en viss reglering, de följande beslut som fattas rörande det ifrågavarande spörsmålet är s.a.s. systemenliga.

I samband med bagatellbrottslighetens hantering i ett rättssystem torde det grundläggande valet utgöra det mellan legalitets- och opportunitetsprincipen. Väljs legalitetsprincipen som utgångspunkt för reglering av det ifrågavarande spörsmålet, och finns det ambition att bevara den så oupplucrad som möjligt, måste lagstiftaren förr eller senare (med tanke på den utveckling som allmänt konstateras äga rum i de industriella länderna) upptäcka, att det trots olika förenklingar av förfarandet inte längre är möjligt att lagföra lagbrott i erforderlig omfattning utan orimliga kostnader för rättsväsendets uppbyggnad. Åtgärder på det materiellrättsliga planet ter sig då som en naturlig lösning: antingen införande av nya sådana åtgärder eller reformer av redan förekommande lösningar. Gäller däremot opportunitetsprincipen tycks det finnas ett visst utrymme för att bemöta växande bagatellbrottslighet

genom generösare tillämpning av denna princip, dvs. genom att man överlåter åt de med diskretionsrätt utrustade myndigheterna att hantera saken.[2]

Dessa funderingar kan stödjas på en iakttagelse som visserligen inte utan en djupare undersökning kan användas som vetenskapligt argument men i vart fall är värd att notera. Det som avses är förekomsten av förvaltningsstraffrätt. (jfr 4.5.3) Det kan inte vara en tillfällighet att det bland de länder som enligt *Tak* antagit opportunitetsprincipen (Belgien, Cypern, Danmark, Frankrike, Storbritannien, Island, Luxemburg, Holland) inte finns något land (med förbehåll för Cypern och Luxemburg som jag saknar kännedom om) som erkänner förvaltningsstraffrätt i den mening som i denna framställning definieras, dvs. som en materiellrättslig lösning av bagatellbrottens hantering. Däremot förekommer denna rättsgren i den ena eller andra formen i - bortsett från Sverige - 13 av 18 länder som bygger på legalitetsprincipen. I ett land (Finland) förekommer den inte (åtminstone i någon större utsträckning) och beträffande de övriga länderna är mig rättsläget okänt. (Tak, The Legal Scope of Non-Prosecution, s.33).

Mot bakgrund av dessa iakttagelser kan sägas att utvecklingen i Sverige sett från det internationella perspektivet varit atypisk i det att - trots den principiella anslutningen till legalitetsprincipen - lösningen av problemet bagatellbrottslighet helt och hållet lagts på det processrättsliga planet, åtminstone innan sanktionsavgifterna gjort sitt intåg in i rättsordningen. En konsekvens av denna utveckling eller - beroende på hur man ser på saken - ett sätt att gå den här vägen var en omfattande uppluckring av legalitetsprincipen genom åtalsunderlåtelse, rapporteftergift, nedläggning av förundersökning osv. (se närmare kap 2).

Det finns i och för sig ingen anledning att kritisera denna utveckling. Som ovan nämnts (4.4.1) måste alla straffrättssystem som utgår från det formella brottsbegreppet acceptera diskretionsrätt i större eller mindre utsträckning som ett sätt att undvika absurda konsekvenser vid straffrättens tillämpning. Måttet på opportunitetsprincipens utbredning är då en rättspolitisk fråga. Avgörande torde vara hur allmänheten reagerar mot att en del människor som överskrider ett genom straff sanktionerat formellt

[2] Även i ett sådant fall tycks dock finnas vissa gränser. När Blau, t.ex., beskriver "diversiontrend" i USA, som han sätter i sammanhang med att rättsväsendet i landet hamnat i kris, anmärker han att man kunnat lösa problemet genom generösare tillämpning av opportunitetsprincipen men att det skulle inneburit att avstå från reaktion i en utsträckning som ansågs oacceptabel. (Blau, Diversion..., s. 315).

förbud slipper bära ansvar för detta. I övrigt kan beträffande denna fråga hänvisas till framställningen i kap 2, där även frågans andra aspekter tas upp.

Godkännandet av opportunitetsprincipen genom processrättsliga lösningar av problemet bagatellbrott utgör en sida av saken. Att utrusta de ansvariga myndigheterna med diskretionsrätt är dock en användbar lösning enbart beträffande de formellt lagstridiga handlingar som saknar straffvärde eller vars straffvärde är mycket lågt och som inte kan föras ut ur straffrättens räckvidd med hjälp av straffrättens egna instrument, som t.ex. läran om social adekvans eller gärningsculpa.

Den andra aspekten gäller hur de bagatelldelikt som enligt den allmänna uppfattningen kräver resp. förtjänar en reaktion från samhällets sida skall behandlas.

Diverse typer av förenklade förfaranden som tjänar detta syfte berördes ovan (4.3). Bortsett från de olika från teorin om "diversion" härstammade lösningarna rör det sig huvudsakligen om de typer av förfarande som i svensk rätt representeras av strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot (se närmare 2.4).

Det behöver inte understrykas att ur processekonomisk synvinkel sådana lösningar måste betraktas som särskilt värdefulla som möjliggör att handläggning av dessa brott läggs utanför domstolarna.

I de system som bygger på legalitetsprincipen kan detta innebära ett problem. Som ovan nämnts baseras valet av legalitetsprincipen på en viss inställning till frågan vilka organ i ett samhälle som bör bära ansvar på det kriminalpolitiska området. Det är uppenbart att åklagarmyndigheternas roll i system med legalitetsprincipen relativt sett minskar i betydelse i förhållande till motsvarande organs ställning i system med opportunitetsprincipen. Är man inte benägen att åt åklagarmyndigheterna (eller polis) överlåta beslutsfattande i fråga om nödvändigheten att lagföra vissa brott kan det *a fortiori* förväntas att det finns ännu mindre benägenhet att låta de nämnda myndigheterna *utöva dömande funktion* i brottmål. Den materiellrättsliga lösningen i form av förvaltningsstraffrätt ter sig alltså tydligen i de ifrågavarande systemen även som en gångbar väg att avlasta domstolarna. De överträdelser som domstolarna skall befrias från förs först ut ur

straffrätten i formell mening, och sedan anförtros deras handläggning åt andra organ är domstolar, dvs. antingen polis eller andra förvaltningsmyndigheter.

Mot bakgrund av det anförda kan konstateras att det andra särdrag som utmärker den svenska regleringen i förhållande till andra rättssystem som utgår från legalitetsprincipen är att den svenska lagstiftaren processvägen uppnått både förenkling av förfarandet i bagatellbrottmål och avlastning av domstolarna. Inom de förenklade förfarandena åläggs *straff* i juridisk mening samtidigt som straffets åläggande anförtrotts åklagare och polis.

Den svenska regleringen svarar alltså inte mot den inställning som skulle kunna förväntas med hänsyn till legalitetsprincipens giltighet. Däremot kan den anses överensstämma med den inställning till legalitetsprincipen som yppat sig i form av den långtgående urholkningen av principen.

Medan en i stort sett ambivalent inställning här intagits i fråga om undantag från legalitetsprincipen, föranleder åklagarnas och polisens dömande funktion i den form och den omfattning den fått i svensk rätt vissa invändningar. (2.6).

5.2 Sanktionsavgifterna nu och i framtiden

5.2.1 Sanktionsavgifterna - en variant av förvaltningsstraffrätt

Under undersökningens gång har det funnits ett flertal tillfällen att uppmärksamma paralleller mellan den förvaltningsstraffrätt som förekommer i vissa länder på den europeiska kontinenten och "sanktionsavgiftsrätt" enligt svensk rätt. Det kan till exempel erinras om, att definitionen av vad som är *Ordnungswidrigkeit* enligt tysk rätt (1 § OWiG), överförd till det svenska språket, lämpar sig utmärkt som beskrivning av de handlingar som sanktioneras med sanktionsavgifter och som i denna framställning betecknas som administrativa förseelser resp. förvaltningsdelikt. Det gäller i vart fall de med sanktionsavgifter belagda gärningar för vilka sanktionsavgiften utgör den enda ifrågakommande sanktionen (se 3.3.5.1). Som något tveksamt kan däremot anses hur de gärningar som både avgift- och straffbeläggs bör beskrivas i detta sammanhang. Det rör sig ju om brott i egentlig mening som dock utmärks av att en

sanktionsavgift kan utgå i stället för eller vid sidan av straff.[3] Det finns i lagtexten inga eller ytterst vaga kriterier (t.ex. SBL 13 §, VSL 23a §) för under vilka omständigheter vilken av de två sanktionstyperna skall tillämpas. En kumulativ tillämpning av båda de sanktionstyperna accepteras eller t.o.m. förutses.

Mot bakgrund av den analys som genomförts i kap 3 och presentationen av förvaltningsstraffrätten i kap 4 kan det slås fast - med ett visst förbehåll för de "dubbelsanktionerade" gärningarna - att det rättsområde som i svensk rätt utstakats genom sanktionsavgifternas användning å ena sidan och det område som på det internationella planet betecknas som förvaltningsstraffrätt å andra sidan i princip är identiska rättsfenomen. I båda fallen rör det sig om ett vid sidan av straffrätten existerande sanktionssystem med rent repressiv funktion. Vill man för Sveriges del konkretisera detta konstaterande kan det tilläggas, att den svenska förvaltningsstraffrätten från en viss synpunkt står närmare den tyska än den österrikiska typen av förvaltningsstraffrätt. I Sverige liksom i Tyskland rör det sig om sanktionsbeläggande av en gärning (som skall förbjudas) med en sanktion som inte är *straff* i juridisk mening. Sanktionens formella rättsliga karaktär utgör således kriterium för gränsdragning mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt. I Österrike ålägger däremot, som ovan nämnts, förvaltningsmyndigheterna straff i juridisk mening även för de gärningar som definieras som förvaltningsdelikt. Avgörande roll vid gränsdragningen spelar då kompetensfördelningen mellan doms-

[3] En gärning som i lagen var straffbelagd och samtidigt belagd med en annan offentligrättslig sanktion var i och för sig ett ej obekant fenomen även i den tyska förvaltningsstraffrätten. I WiStG 1949 fanns det tidigare de s.k. "blandade" bestämmelser som innehöll definition av en gärning för vilken var det möjligt att antingen utdöma *straff* eller påföra *Geldbuße*, dvs. en icke straffrättslig sanktion. I vilka fall den ena eller andra sanktionen skulle påföras, dvs. när handlingen var *Straftat* och när den var *Ordnungswidrigkeit* avgjordes enligt kriterier som stadgades i § 6 WiStG 1949. Bestämmelsen, som i tysk rättshistoria ingick under namnet "*Schmidtsche Formel*", gick i princip ut på bedömning av den konkreta gärningens svårhetsgrad, dvs. en materiell bedömning. Dessa "blandade bestämmelser" har stegvis avskaffats p.g.a. deras obestämdhet. (Numera löses konkurrens mellan StGB och OWiG i OWiG, 21§.) (jfr t.ex. Mattes I, ss.179 ff; Mattes II, ss.88 ff, 170 ff.). Det kan tilläggas att förfarandesättet var brukligt i vissa socialistiska rättsordningar som byggde på det materiella brottsbegreppet. Förvaltningsdelikt och brott hade ofta helt identiska gärningsbeskrivningar, och avgränsningen mellan dessa båda kategorierna skedde utifrån kriterier för gärningens samhällsfarlighet.

tolar och förvaltningsmyndigheter.[4] Jämförelsen kan kompletteras genom påståendet att ett särdrag hos den svenska regleringen är att de administrativa sanktionerna i vissa fall kan åläggas även för brott i juridisk mening.

Åsikten att de svenska administrativa överträdelserna är att betrakta som ett med straffrätt närbesläktat rättsområde, alltså som "straffrättsligt" område i materiell mening men formellt avskilt från straffrätt i egentlig mening, är inte sällsynt i svensk litteratur. Så talar t.ex. *Viktor* i svensk nationell rapport till AIDP-kollokviet 1987 - när frågan är om sanktionsavgifterna - konsekvent om *administrative penalties*.[5] De röster som betonar sanktionsavgifternas släktskap med straff är många.

Uppfattningen är emellertid inte allmänt rådande. Det förekommer åsikter som tonar ned eller förbiser sanktionsavgifternas repressiva väsen. Således säger *Cosmo*, när han presenterar vissa sanktionsavgifter, att "*Die meisten Parkverstöße sind seit einigen Jahren nicht mehr strafbar, was jedoch nich zu Folge gehabt, daß die Parkverstöße in das Verwaltungsstrafrecht übergeführt wurden. Statt dessen werden diese Fragen auf Gemeindeebene geregelt, d.h. das Verfahren entspricht im großen und ganzen dem anderer Gemeindesachen wie z.B. bei der Abgabe für Elektrizität und Wasser*".[6] Ett annat exempel utgör det ovan kommenterade uttalandet i förarbetena till lagstiftningen om överlastavgift (3.4.3), enligt vilket kriminalisering

[4] I detta sammanhang kan nämnas en intressant synpunkt som framförts av B. Wieslander (*Några reflexioner i gränsområdet mellan straffprocess och förvaltning i anslutning till en ny utkommen bok.* FT 1968, ss. 136 ff). Wieslander ställer frågan om införandet av föreläggande av ordningsbot inte skall betraktas som första led i utvecklingen mot att föra trafik- och event. andra förseelser till förvaltningsrätt. Vad han åsyftar är den omständigheten att det är polis, dvs. en förvaltningsmyndighet, som i detta fall ålägger straff. Som ovan visats är detta den normala situationen i förvaltningsstraffrätt av österrikisk typ. (För övrigt behandlas ämnet "förvaltningsstraffrätt" i Österrike inom förvaltningsrätt, ej i straffrätt. jfr 4.5.2.3)

[5] jfr Viktor, D.: The Legal and Practical Problemx etc. Revue International de Droit Pénal 1988, Vol. 1-2, ss. 388-298. Å andra sidan lämnar han öppen en rad frågor som utgjort underlag för de nationella rapporterna och som skulle ha kastat klarare ljus på sanktionsavgifterna i internationell jämförelse.

[6] Cosmo, C.-J.: Zur Behandlung der Bagatellkriminalität in Schweden. ZStW 92 (1980). s. 565. Både vad beträffar felparkeringsavgift och de andra sanktionsavgifter som Cosmo nämner (trafikförsäkringsavgift och sanktionsavgifter på skatteområdet) tycks han grunda sin uppfattning om avgifternas karaktär på i vilket slags förfarande avgifterna påförs. Därom strax nedan.

för samma gärning borde bibehållas för att allmänheten inte skall uppfatta handlandet som tillåtet, eller departementschefens uttalande i samband med införandet av vattenföroreningsavgift att "kriminaliseringen bör bibehållas inte minst som ett uttryck för samhällets moraliska fördömande av dessa handlingar."[7]

De som betraktar sanktionsavgifterna på det nyss nämnda sättet uppfattar ej till fullo sanktionsavgifternas egenskap av offentligrättsliga repressiva sanktioner, vilket måste anses avgörande vid sanktionsavgifternas rättssystematiska bedömning. Att försöka dra en gränslinje mellan bagatellartade förseelser som sanktioneras med sanktionsavgifter och, som det brukar heta, de "verkliga" brotten, är en sak. Sådana försök bör emellertid inte leda till förnekande av den principiella likheten mellan straff såsom sanktion för brott och de annorlunda benämnda sanktioner som föreskrivs för de bagatellartade förseelserna.

Med hänvisning till framställningen i 4.5.4.3 kan det påstås, att skälen till denna inställning inte är enbart teoretiska utan ytterst praktiska i ett land som är medlem av Europarådet. Det står utom allt tvivel att det subjekt mot vilket åtgärder vidtagits med anledning av att en sanktionsavgift enligt svensk rätt skall påföras, oavsett avgiftens benämning måste - på samma sätt som det är fallet med förvaltningsdelikt enligt förvaltningsstraffrätt på kontinenten - betraktas som "*charged with criminal offence*" enligt Art. 6 Europakonventionen, som uttrycket tolkas i Europeiska domstolens rättskipning. Den grundläggande likheten mellan förvaltningsstraffrätt och "sanktionsavgiftsrätt" å ena sidan och mellan dessa två områden och den "verkliga" straffrätten å andra sidan framträder i detta sammanhang med all tydlighet.

Utifrån det presenterade synsättet på sanktionsavgifterna såsom rättsligt fenomen kan dessas introduktion i det svenska rättssystemet beskrivas som *införande av ett nytt kriminalpolitiskt instrument vid sidan av straffrätt i traditionell mening.*

Syftet med sanktionsavgifternas införande samt vissa problem som detta framkallat behandlas i kap 3 av denna framställning. I det följande kommer några frågor som är förknippade med sanktionsavgifterna och som kan anses vara av principiell betydelse

[7] Prop. 1982/83:87, s.14.

att tas upp. Framställningen baseras på den föregående undersökningen.

5.2.2 Behövs sanktionsavgifterna?

Den grundläggande frågan i samband med sanktionsavgifterna var förstås om det över huvud taget fanns behov av att införa ytterligare ett kriminalpolitiskt instrument vid sidan av straffrätt. Frågan har som jag ser det två aspekter, en kriminalpolitisk och en statsrättslig. Till den statsrättsliga aspekten återkommer jag i avsnitt 5.2.4.

Ovan har nämnts att sanktionsavgifternas införande varit väl motiverat, men därmed är inte sagt att det funnits behov att införa just denna sanktionsform. Det som vid tiden för sanktionsavgifternas införande behövdes - sett från statsmakternas synpunkt - var ett sätt att effektivisera trycket på medborgarna i fråga om efterlevnad av en viss lagstiftning (i början på skatteområdet). De straffbestämmelser i den dåvarande skattestrafflagen som borde ha fyllt denna uppgift var ineffektiva, kanske inte i sig, utan på grund av rättsväsendets otillräckliga kapacitet att effektuera de sanktioner som lagstiftaren i skattestrafflagen hotat med. I skattetillägget och de andra då införda sanktionsavgifterna fann lagstiftaren ett medel som skulle visa sig i stort sett motsvara förväntningarna.

Andra ifrågakommande lösningar hade kunnat komma i fråga för att råda bot på det läge som från statsmakternas sida ansågs otillfredsställande, men dessa lösningar uppmärksammades inte. Ställs alltså frågan om det var nödvändigt att införa sanktionsavgifterna i svensk rättsordning kan den, i den mening som nyss nämnts, besvaras nekande. Å andra sidan representerar sanktionsavgifterna en lösning som i allmänna ordalag efterlyses i doktrin och ofta även i rättspraxis.

Flera exempel kan nämnas. Ett förslag till en bredare användning av administrativa avgifter i stället för straff finns i *Nytt straffsystem* (BRÅ Rapport 1977:7, ss. 341-350); Jareborg uttrycker följande åsikt: "*Det finns skäl att tro, att kriminaliseringens effektivitet skulle öka om mängden av kriminaliserade beteenden reduceras kraftigt och man utnyttjar andra former för social kontroll för beteenden som inte är påtagligt skadliga eller förkastliga... Även om kriminalisering på åtskilliga områden måste bibehållas, finns det ändå stort utrymme för att i stället utnyttja t.ex.*

vitesföreläggande eller administrativa straffavgifter" (Brotten I, ss. 37-38). I "Nio kriminalpolitiska teser" (Hofer H.v. -Tham, H., Stockholm 1990) konstateras: "*Idag finns omkring 450 specialstraffrättsliga författningar. ... Det finns uppenbarligen en omfattande överkriminalisering. Specialstraffrätten bör därför ses över och i långa stycken avkriminaliseras. Nödvändig kontroll bör i stället utövas av respektive förvaltningsmyndighet, som också besitter bättre sakkunskap än rättsväsendet. Överträdelser kan sanktioneras med avgifter, viten o dyl...*" Åsikten om att en differentiering av samhällets reaktion mot olika slags lagbrott under vissa förutsättningar vore påkallad är inte ny, som till exempel Ekelöfs uttalande visar: "*Det är ... oklokt att försöka hos allmänheten frammana en reaktion av samma art mot ordningsförseelser som emot rena förbrytelser. Tillskrivs denna synpunkt avgörande betydelse böra de båda slagen av rättsstridigt handlingssätt icke blott systematiskt särskiljas, utan skillnaden dememellan bör framträda även avseende på sanktionens art och lagföringens natur.*" (Straffet, skadeståndet och vitet. Uppsala 1942. ss.49-50).

Oavsett om ett objektivt behov av sanktionsavgifterna förelegat eller inte är det mot bakgrund av de som exempel nämnda uttalandena möjligt att dra den slutsatsen, att de administrativa sanktionerna såsom en ny sanktionsform inte har fallit på s.a.s. fientlig mark. Det visar även den omständigheten att förslag till införande av sanktionsavgifterna, trots vissa negativa reaktioner, fått ett överlag positivt bemötande under remissbehandling i lagstiftningssammanhang. Till det positiva mottagandet har säkerligen bidragit att sanktionsavgifternas införande framställts - från en viss synpunkt onekligen med rätta - som *avkriminalisering* av en del lindriga brott.

5.2.3 Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt instrument: Två grundläggande problem

Det är således möjligt att notera dels en i grunden positiv inställning till de administrativa straffsanktionerna, åtminstone hos en del av den svenska doktrinen och rättspraxis, dels en ej obetydlig kritik mot det sätt på vilket införandet skett resp. mot den form som sanktionsavgifterna fått.

Huvudorsaken till denna diskrepans torde vara det inte alldeles lyckade resultatet när det rör sig om sanktionsavgifternas positivrättsliga utformning. Rörande vissa kritiska synpunkter kan hänvisas till framställningen i kap 3. Här vill jag ta upp några mer generella frågor.

Det som framkommer tydligt vid undersökning av sanktionsavgifter är den konceptlöshet som präglat sanktionsavgifternas framväxt i svensk rätt. I allmänna ordalag har detta konstaterats i doktrinen redan tidigare.[8] Det är emellertid svårare att hitta svar på frågan vari denna konceptlöshet ligger.

Goda skäl till en sådan slutsats kan tyckas framgå av förarbetena till de enskilda sanktionsavgifterna. Så till exempel framhåller Warnling-Nerep vid flera tillfällen, på basis av en grundlig granskning av förarbetena, att lagstiftaren vid införande av de enskilda avgifterna huvudsakligen inriktat sig på effektivitets och processekonomiska aspekter[9]. Dessa iakttagelser är riktiga. Emellertid är förarbetena till enstaka kriminaliseringar också i regel inriktade på ett fåtal frågor utan principiella diskussioner. Man kan nämligen där stöda sig på en fast grund: Straffrättens "allmänna del" och det straffprocessuella regelsystemet.

Uttalandet att depenalisering (dvs. införande av sanktionsavgifter i stället för straff) inte följt några enhetliga linjer återfinns vidare i *Nytt straffsystem*. Inte heller där specificeras påståendet. Däremot formulerar man vissa allmänna principer för depenalisering, dvs. för införande av administrativa straffavgifter. Det torde inte vara en orimlig förmodan att dessa principers efterlevnad enligt författarnas åsikt borde avhjälpa de konstaterade bristerna i sanktionsavgifternas dåvarande gestaltning, dvs. avsaknaden av en ideologi bakom sanktionsavgifternas tillkomst.[10] Här vill jag enbart nämna att om de i rättsordningen förekommande sanktionsavgifterna granskas utifrån de principer som formuleras i *Nytt straffsystem* är det huvudsakligen en princip som inte helt följs. Det rör sig om den princip enligt vilken beläggande med straffavgifter bör ske i fall av lågt straffvärde. Iakttagelsen antyder vari ett av huvudproblemen med de nutida sanktionsavgifterna ligger.

Enligt min mening ligger det grundläggande problemet med

[8] jfr Nytt straffsystem, s.347, Warnling-Nerep, ss. 357-9

[9] Warnling-Nerep, t.ex. ss.37,42,357

[10] Kort rör det sig om följande principer: 1) Depenalisering skall vara ändamålsenlig från kriminalpolitisk synpunkt, vilket borde fastställas på basis av straffvärde; 2) Avgiften bör knytas an till ett enkelt och lätt konstaterbart faktum samt grundas på objektivt ansvar; 3) Individualisering av påföljden skall i princip uteslutas; 4) Avgiften skall beräknas enligt vissa schabloner; 5) Det måste finnas möjlighet att överpröva avgiftens påförande av högre instans (domstol eller högre myndighet). (Nytt straffsystem, ss. 349-350).

sanktionsavgifterna, om de betraktas som kriminalpolitiskt instrument, i att man - generellt uttryckt - inte definierat sanktionsavgifterna på ett sätt som skulle möjliggöra en entydig och följdriktig användning av detta instrument i lagstiftningsverksamhet. Vad jag konkret menar är följande.

Syftet med straffrätt är att ge skydd åt vissa intressen resp. värden genom att med straff belägga de handlingssätt som anses skada eller hota de skyddade intressena. Vill man definiera syftet med "sanktionsavgiftsrätt" måste man komma till samma definition med den skillnaden att i stället för "straff" står "sanktionsavgift". Här inställer sig frågan: Varför har lagstiftaren infört ytterligare ett medel med exakt samma syfte i rättsordningen?

Ett av huvudproblemen med sanktionavgifterna är, som jag ser det, att det finns två svar på denna fråga, svar som dessutom befinner sig i inre motsatsförhållande. Vid bedömning av sanktionsavgifterna som rättsligt fenomen torde det metodologiskt korrekta tillvägagångssättet vara att konstatera att det rör sig om ett i förhållande till straff speciellt instrument som avskilts från straffrätten för att möjliggöra att på ett mera adekvat sätt (i ordets vida bemärkelse, dvs. inklusive kostnadsfrågan) bemöta en viss typ av lagöverträdelser. Mot bakgrund till undersökningen i kap 3 kan emellertid slås fast att sanktionsavgifterna införts dels med *avkriminaliserings- resp. depenaliseringssyfte* (felparkeringsavgift, straffavgifter enligt PBL, under vissa omständigheter straffavgifter på skatteområdet och tulltillägg, etc.) dels med syftet att *förstärka kriminaliseringens verkan* (miljöskyddsavgift, delvis straffavgifter på skatteområdet, generellt i fall när en juridisk person skall träffas). Frågan är hur man då kan uppfylla kraven på en konsistent utformning av sanktionsavgifter efter en enhetlig linje.

I samband med sanktionsavgiftsbeläggande med avkriminaliseringssyfte öppnar sig det andra problem som jag anser vara av principiell vikt i detta sammanhang.

Generellt sett är det så att, om avkriminalisering inte innebär att ett sanktionerat handlingssätt blir tillåtet utan - vilket är fallet med sanktionsavgifterna - det rör sig om den s.k. skenavkriminalisering som sker genom utbyte av straff mot en annan repressiv sanktion, är huvudpoängen med avkriminaliseringen att man vill vinna vissa fördelar, vanligen processekonomiska sådana. En avkriminalisering som skulle ha bestått i att sanktionen ändrar

namnet, t.ex. från *böter* till *avgifter*, och i övrigt allt förblir vid det gamla, vore uppenbarligen inte motiverad. En annan sanktionsform vid sidan av straff, dvs. en som ersätter straff, kan alltså anses motiverad enbart om den har andra rättsliga konsekvenser än straff eller, vilket är särskilt aktuellt i bagatelldeliktssammanhang, påförs enligt andra regler än den ursprungliga sanktionen. Från denna synpunkt kan även hävdas att den nya sanktionsformen kan anses utgöra ett fullkomligt kriminalpolitiskt instrument enbart under den förutsättningen att det finns fastlagda regler för sanktionens påförande, regler som skiljer sig från dem som gäller vid påförande av straff. Under sådana omständigheter kan lagstiftaren, när han överväger behovet att avhålla människor från ett visst handlande och en offentligrättslig reaktion är påkallad resp. ofrånkomlig, välja mellan två instrument som han kan överblicka i alla hänseenden, dvs. inklusive t.ex. processrättsliga konsekvenser. Vilket instrument (vilken sanktionsform) som väljs beror då på vilka kriterier som tillämpas beträffande avgränsning mellan brott å ena sidan och den andra deliktsformen å andra sidan.

Vad sanktionsavgifternas införande i rättsordningen beträffar måste det enligt min mening anses som nackdel att förfara på det sätt som förarbetena till sanktionsavgifterna visar, nämligen att man först fastställer om avgift eller straff skall stadgas och därpå överväger - i fall avgiftsbeläggande beslutats - vilken myndighet som kommer att anförtros avgiftens åläggande och på vilket sätt detta kommer att ske. Utfaller beslutet på det sättet som t.ex. gäller tilläggsavgift enligt PBL eller varselavgift, dvs. avgiftsålägganden faller under domstolarnas kompetens och därmed under rättegångsbalkens regler, måste man ifrågasätta vad som egentligen var meningen med denna avkriminalisering.

Det som här betecknas som nackdel kan i och för sig betraktas som fördel från lagstiftarens sida, eftersom det öppnar möjlighet att "skräddarsy" de enskilda sanktionsavgifterna.[11] Frågan är emellertid om denna fördel kan anses uppväga de konsekvenser som det av stark pragmatism och kasuistik präglade tillvägagångssättet leder till, nämligen tillkomsten av en oöverskådlig mängd föreskrifter och därav följande obestämdhet i fråga om ett så viktigt kriminalpolitiskt instrument som avgiftsbeläggande onekli-

[11] jfr t.ex. Warnling-Nerep, s.79 o a.

gen representerar eller kan representera. Man kan inte undvika tanken hur det skulle sett ut om för varje brott i brottsbalken skulle ha stadgats särskilda handläggningsregler.

Det finns skäl att tro att de ovan beskrivna drag som karakteriserar den nuvarande användningen av sanktionsavgifterna i svensk rätt (och som skiljer den svenska varianten av förvaltningsstraffrätt från motsvarande regleringar utomlands) hämmar ett rationellt utnyttjande av detta kriminalpolitiska medel. Med "rationellt utnyttjande" avses i detta sammanhang ett utnyttjande som utmärks av att en sanktionsform som finns till förfogande i en rättsordning utnyttjas för alla de handlingssätt som enligt de vid valet av sanktionsformerna relevanta kriterierna kan hänföras till en och samma grupp. Varför, kan man fråga, bibehåller man *beläggande med straff* för t.ex. ett antal olika trafikförseelser (som därutöver beivras av en förvaltningsmyndighet - polisen) och på många andra områden, samtidigt som andra jämförbara handlingssätt beläggs med en sanktionsavgift? I dagens läge måste sanktionsavgifterna från lagstiftarens synpunkt betraktas som ett "halvfärdigt" instrument. Det finns inget klart definierat område för sanktionsavgifternas användning och - vilket sammanhänger därmed - inga fasta regler för sanktionsavgifternas påförande. Användning av denna sanktionsform i lagstiftningsverksamhet kräver att man tar ställning till ett antal frågor som bör vara besvarade redan genom valet av en viss typ av sanktion.

5.2.4 Ja eller nej till sanktionsavgifter, dvs. förvaltningsstraffrätt?

Oavsett att frågan om införande eller icke införande av sanktionsavgifter är avgjord av lagstiftaren finns det anledning att mot bakgrund av undersökningen i denna framställning redogöra för mitt personliga principiella ställningstagande rörande detta spörsmål.

Det har slagits fast att tillkomsten av den nya sanktionsform som sanktionsavgifterna representerar tvingats fram av den samhälleliga utvecklingen (se kap 3). Läget har inte varit annorlunda i andra jämförbara länder (kap 4). Av presentationen av de utländska lösningarna framgår att flera vägar för hantering av den uppkomna situationen kommer i fråga. Väsentliga skillnader

vad sättet att lösa problemet beträffar förekommer framför allt mellan de rättssystem som bygger på legalitetsprincipen och de som accepterat opportunitetsprincipen.

Varken i det ena eller andra systemet har man emellertid kunnat undvika - på grund av den utveckling som lett till överbelastning av rättsväsendet - att handläggning av vissa kategorier av lagöverträdelser fråntagits domstolarna och på ett eller annat sätt överförts till icke judiciella organ. I sådana fall har antingen en grupp av överträdelser separerats från brott i egentlig mening och bildat en särskild deliktskategori som handläggs av utomjudiciella organ (förvaltningsstraffrätt), eller också handlägger de utomjudiciella organen brott i juridisk mening (olika processrättsliga lösningar). Till de processrättsliga lösningarna kan vidare räknas bildande av specialdomstolar för handläggning av de mindre brotten.

För Sveriges del har det konstaterats att domstolarnas andel i det totala antalet lagföringar för brott numera utgör ca 20 procent, polisen står för drygt 50 procent och åklagarna handlägger resten. Hade sanktionsavgifterna inte funnits i rättsordningen skulle domstolarnas andel vara ännu lägre, under den förutsättningen alltså att lagföringen av de överträdelser som numera sanktioneras med avgifter skulle hållas på samma nivå och att motsvarande brott i enlighet med nuvarande praxis skulle beivras utanför domstolarna.

Det finns inga tecken på att något av de nämnda tillvägagångssätten att möta utvecklingen skulle vara att föredra om bedömningen görs utifrån effektivitetssynpunkt, dvs. hur framgångsrikt ett eller annat sätt varit i att pressa ner bagatellbrottslighet eller spara resurser. Det som i så fall bör avgöra vilken väg som skall väljas är den vikt som läggs vid att vissa principer som kan anses relevanta från rättsstatlig snarare än snävt pragmatisk synpunkt upprätthålls.[12]

Den allmänt vedertagna satsen i alla de länder som här åsyftas - naturligtvis inklusive Sverige - är att straff för brott skall åläggas av oavhängiga domstolar under vissa rättssäkerhetsgarantier. En omfattande lagföring av brott utanför domstolarna strider klart mot denna princip. Anses emellertid lagföringen inför andra än

[12] Som ovan visats rör det sig här emellertid om aspekter som gör sig gällande vid bedömning av kriminalpolitikens godtagbarhet (jfr 2.5)

judiciella organ av praktiska skäl ofrånkomlig, och vill man inte gå med t.ex. på fiktionen om "frivillig betalning till statskassan" som presenterats bland de processrättsliga lösningarna,[13] kan bildandet av en särskild deliktskategori, omfattande just de delikt som anses kunna resp. av praktiska skäl behöva lagföras utanför domstolarna, innebära en viktig markering att samhället ser annorlunda på vissa delikt än på brott i egentlig mening. Därmed kan skapas förutsättningar för att allmänheten skall godtaga att delikten i fråga lagförs av andra organ än domstolar. För att tillvägagångssättet skall accepteras måste emellertid en rad andra förutsättningar uppfyllas. De kommer att beröras strax nedan.

I den ovan nämnda meningen anser jag att införandet av förvaltningsstraffrätt i rättssystemet är välmotiverat. Det innebär en differentiering av de kriminalpolitiska instrumenten vilket i sin tur kanske inte garanterar, men dock skapar förutsättningar för mera nyanserad och rationell kriminalpolitik.

5.2.5 En funktionsduglig förvaltningsstraffrätt

Som nämnts kan förvaltningsstraffrätt fylla en positiv uppgift i rättssystemet om vissa förutsättningar uppfylls. Vilka förutsättningar det rör sig om framgår delvis av den kritik som ovan riktats mot vissa drag av den nuvarande "sanktionsavgiftsrätten". I det följande framställs spörsmålet på ett mera systematiskt sätt, och andra enligt min mening viktiga aspekter tas upp.

• Den grundläggande utgångspunkten för utformningen av förvaltningsstraffrätt måste vara fastställande av syftet med det ifrågavarande sanktionssystemet, vilket utgör grunden för gränsdragningen mellan brott och förvaltningsdelikt.

Ovan har visats (4.5.3.2) att flera tillvägagångsätt i princip är möjliga (jfr de olika "kvalitativa" och "kvantitativa" gränsdragningarna mellan straffrätt och förvaltningsstraffrätt), men att det numera övervägande betraktelsesättet internationellt sett är att förvaltningsstraffrätt utgör ett sanktionssystem lämpat till sanktionering av mindre allvarliga lagöverträdelser än brott.

[13] se om "transactio" - förfarande (4.3.2)

Att förvaltningsstraffrätt bör komma till användning i förhållande till typiskt sett mindre straffvärda delikt torde vara den absolut övervägande åsikten även i svensk doktrin.

Det förekommer emellertid röster huvudsakligen i lagstiftningssammanhang som vittnar om att synen på vad som skiljer brott å ena sidan och andra lagöverträdelser å andra sidan är mera invecklad. Som exempel kan nämnas det ovan nämnda uttalande som gjorts i samband med införandet av vattenföroreningsavgift (jfr fn 7 ovan). Där anses bibehållande av kriminalisering - trots införande av sanktionsavgifter - behövligt för att uttrycka samhällets "moraliska fördömande". Ett annat exempel utgör följande uttalande i propositionen till SBL: "*Straffet måste normalt sett ses som en särskild sanktionsform, avsedd att uttrycka samhällets förkastande av vissa förfaranden såsom brottsliga. Andra påföljdsformer har andra syften.*"[14]

Dessa uttalanden visar att en avgränsning av förvaltningsdelikt från brott enbart på grundval av straffvärde förmodligen skulle framkalla invändningar. Det som de nämnda uttalandena representerar är nämligen det synsätt som skulle leda till en uppdelning på grundval av de s.k. kvalitativa kriterierna.

Ett annat synsätt framgår av de principer för depenalisering som formuleras i *Nytt straffsystem*.[15] Vid sidan av gärningens mindre straffvärde som förmodligen är att anse som huvudkriterium nämns vissa andra kriterier[16] som hänför sig till sättet att påföra avgifter.

Beträffande de olika åsikterna i fråga om vilka gärningar som skall kriminaliseras och vilka som kan sanktioneras på ett annat sätt kan generellt anföras följande. Fastställandet av syftet med ett vid sidan av straffrätt förekommande sanktionssystem är av väsentlig vikt vid den konkreta utformningen av sanktionssystemet i fråga. Med utgångspunkt i det fastställda syftet löses frågor om rättssäkerhetsgarantier, resurser etc. Å andra sidan kan det valda

[14] Prop. 1971:10, s.241

[15] se fn 10 ovan

[16] Avgiften bör knytas an till ett enkelt och lätt konstaterbart faktum samt grundas på objektivt ansvar; individualisering av påföljden skall i princip uteslutas; avgiften skall beräknas enligt vissa schabloner. jfr även DsJu 1981:3 (Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet) ss.90 ff. De kriterier som där nämns åsyftar emellertid sanktionsavgifter i samband med brott i näringslivet.

huvudkriteriet inte utgöra ett hinder mot att vid konkret beslutsfattande i fråga om huruvida en gärning skall kriminaliseras eller beläggas med en annan sanktion även tillämpas andra kriterier, i den mån de kan beaktas utan att sanktionssystemets konsistens äventyras.

I detta sammanhang kan det med tanke på de nutida sanktionsavgifterna anmärkas att det som krävs för full klarhet i fråga om syftet med administrativa straffavgifter är att problematiken om bagatelldelinkvens avskiljs från problemet om bestraffning av juridiska personer. Därmed är inte sagt att administrativa sanktionsavgifter inte kan eller bör användas till beivrande av brott som ter sig som begångna av juridiska personer eller till sanktionering av juridiska personer över huvud taget. Tvärtom kan denna sanktionsform utgöra ett lämpligt instrument i detta hänseende. Det får emellertid inte förbises att handläggning av bagatelldelikt och sanktionering av juridiska personer utgör två helt olika problem som inte kan behandlas från samma utgångspunkter, något som i viss mån skett i lagstiftningssammanhang, som framställningen ovan visat. Hur bestraffning av juridiska personer skall lösas är dock en fråga som inte är föremål för undersökning i detta arbete.

• I fråga om förvaltningsstraffrättens rättsliga reglering är det nödvändigt att hålla i åtanke att det principiellt rör sig om sanktionssystem av samma karaktär som straffrätt. Den omständigheten att förvaltningsstraffrätt åsyftar bagatellartade delikt kan, som nedan visas, motivera en annorlunda reglering av vissa grundläggande frågor resp. vissa avsteg från de rättssäkerhetsgarantier som gäller vid utdömande av straffansvar, men i övrigt måste krävas att regleringen av förvaltningsstraffrätt lever upp till de krav som är kännetecknande för en rättsstat.

Vad det i första hand innebär kan kort sammanfattas enligt följande.

I lagen bör fastställas vad som är ett *förvaltningsdelikt* (eller hur det kommer att heta) och vilka de grundläggande *ansvarsvillkoren* är. Enligt min mening är det huvudsakligen avsaknad av reglering av dessa frågor och därmed ad hoc-karaktären hos den nuvarande regleringen som ligger bakom kritiken mot sanktionsavgifternas konceptlöshet.

Vad definitionen av förvaltningsdelikt beträffar ligger det nära

till hands att det bör röra sig om samma typ av definition som brottsdefinitionen representerar, dvs. förvaltningsdelikt kan definieras som en med "sanktionsavgift" belagd gärning. Här aktualiseras emellertid problemet att det råder oklarhet om vilka sanktioner som kan anses utgöra sanktionsavgifter i betydelsen offentligrättslig repressiv sanktion (jfr 3.3.4).

Hur ansvarsvillkoren formuleras är en rättspolitisk fråga som kan besvaras på olika sätt. I detta sammanhang kan göra sig gällande t.ex. de i *Nytt straffsystem* framförda åsikterna om att det i fråga om ansvar för förvaltningsdelikt bör gälla objektivt ansvar etc.

Får förvaltningsdelikt en fast rättslig reglering som här antytts framgår det klart att förhållandet mellan *straffansvar* och *ansvar för förvaltningsdelikt* måste lösas i lag.

Det krävs i första hand med tanke på den situation som i och för sig inte är önskvärd men som i vissa fall förmodligen inte kan undvikas, nämligen att en gärning faller under beskrivningen för både *brott* och *förvaltningsdelikt*.

En annan fråga som i detta sammanhang kräver rättslig reglering, men som endast kan antydas här är ne bis in idem-problematiken i detta sammanhang.

• En viktig förutsättning för en funktionsduglig förvaltningsstraffrätt är slutligen en koncis reglering av förfarandet vid påförande av de administrativa straffavgifterna.

Det har nämnts flera gånger att bildande av ett från straffrätt avskilt sanktionssystem av det slag som förvaltningsstraffrätt representerar kan försvaras huvudsakligen med hänvisning till behovet av en mera effektiv och resurssparande lagföring av bagatellartade och ofta i masstal förekommande förseelser. Att detta åtminstone till en del varit fallet med införande av sanktionsavgifter i svensk rätt står utom allt tvivel. Ur denna synvinkel vore det motsägelsefullt om förvaltningsdelikt skulle lagföras enligt rättegångsbalksregler, vilket å sin sida tycks vara nödvändigt om åläggande av sanktioner för förvaltningsdelikt anförtros domstolarna.

Är det förvaltningsmyndigheter som skall handlägga förvaltningsdelikt inställer sig frågan om ansvar för förvaltningsdelikten i så fall inte kan åläggas enligt förvaltningsprocessrättsliga regler. Principiellt är detta naturligtvis acceptabelt, men problemet

med förvaltningslagen i nuvarande utformning är att lagen inte är anpassad till det slags ärenden som förvaltningsdelikt utgör.

Anser man att den numera tillämpade lösning av problemet som består i att förfaranderegler fastställs ad hoc vid de enskilda förvaltningsdelikten (sanktionsavgifterna) inte är tillfredsställande av skäl som nämnts ovan återstår att välja den väg som är bruklig utomlands, dvs. att det fastställs ett särskilt förfarande i fråga om förvaltningsdelikt.

Förutom att denna lösning förenklar den nuvarande regleringen kan den även bättre tillgodose alla de rättssäkerhetskrav som följer Europakonventionen och som är bindande för Sverige.

Litteratur

Agge, I.: Studier över det straffrättsliga reaktionssystemet. Stockholm 1939.

Agge, I.: Frihetsberövande som förvaltningsrättsligt tvångsmedel. FT 1938

Agge, I.: Straffrättens allmänna del I. Stockholm 1970.

Ahlberg, J. & Knutsson, J.: Varför varierar uppklaringsprocenten? BRÅ forskning. Stockholm 1987.

Amelung, K.: Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft. Athenäum Verlag. Frankfurt a.M. 1972.

Anckar, D.: Demokrati och rättssäkerhet. I: Segerstedt, T.T. m.fl.: Rättssäkerhet & demokrati. Ratio. Stockholm 1985.

Andenaes, J.: Nyere forskning om almenprevensjonen, status och kommentar. I: NTfK 1977, s.61-101

Andre sanksjoner enn straff ved overtredelser av forvaltningslovgivningen. NKÅ 1961, ss.83-119

Aspelin, E.: Straffrättskipning utan domstol. I: Rätt och rättskipning. Lund 1987.

Aubert, V.: Om relationerna mellan juridiska och sociologiska begrepp. I: Bondenson, U.(utg.): Rationalitet i rättssystemet. Liber Förlag. Stockholm.

Baumann J.: Gegenentwurf zu einem AE eines StGB. Recht und Staat 1973. Heft 274/275.

Baumann, J.: Eine Bagatelle? Zeitschrift für Rechtspolitik 1976.

ss.276ff.

Baumann, J.: Bekämpfung oder Verwaltung der Kleinkriminalität? I: Gedächtnisschrift für Horst Schröder. München 1978.

Beckmann, W.: Diskussionsbericht von der Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, Lausanne 1979, über die Behandlung der Bagatellkriminalität (unter Berücksichtigung der Stellung der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren). ZStW 92 (1980). ss.592-609.

Beckmann, W.: Das Bagatelldelikt und seine Behandlung im Strafgesetzbuch der Schweiz. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1982.

Bencik, M. - Kokavec, D.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol. 1-2. ss.419-428.

Binding, K.: Abhandlungen. Bd.2. Duncker & Humblot. München & Leipzig 1915.

Björkman, U.: Miljöskyddsavgifter som sanktion vid miljöbrott. I: Brottsutvecklingen 1986. BRÅ forskning 1986:4. Stockholm.

Blau, K.: Diversion unter nationalen und internationalen Perspektiv. I: Kury, H.: Kriminologische Forschung in der Diskussion. Carl Heymans Verlag. Köln 1985.

Bondenson, U.: Rättsmedvetande. BRÅ-rapport 1980:2. Stockholm 1980.

Bolding, P.-O.: Domare på distans? Några synpunkter på behandlingen av mindre brott. I: Festskrift till Hans Thornstedt. Norstedt. Stockholm 1983.

Bosch, J.: Neues Strafrecht in Italien. JZ 1985. ss.467-7.

Brott och Straff. Folkpartiets program 1990.

Brottsutvecklingen 1988. BRÅ forskning 1989:3. Stockholm 1989.

Brottsoffer. BRÅ-utredning 1988:1. Stockholm 1988.

Christie, N.: Conflict as property. British Journal of Criminology 1977. ss.1-15.

Christie, N.: Pinans gränser. Allmquist & Wiksell. Stockholm 1982.

Cosmo, C.-J.: Zur Behandlung der Bagatellkriminalität in Schweden. ZStW 92 (1980). ss.561-567.

Cramer, P.: Grundbegriffe des Rechts der Ordnungswidrigkeiten. Stuttgart 1971.

Dahlgren, P.: Pressens bild av brottsligheten. BRÅ informationer 1987:1. Stockholm 1987.

Danschacher, W.: Die theoretischen Grundlagen einer krimineller Straftat und Ordnungsverstoß. Dissertation. Universität Hamburg 1963.

Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights. Vol.2 (Article 6). Strasbourg 1984.

Driendl, J.: Wege zur Behandlung der Bagatellkriminalität in Österreich und der Schweiz. ZStW 90 (1978). ss.1017-1082.

Ekelöf, P.-O.: Straffet, skadeståndet och vitet. Uppsala 1942.

Elwin, G. - Heckscher, S. - Nelson, A.: Den första stenen. 4 upp. Stockholm 1975.

Eriksson, I.: Ambitioner och flaskhalsar. BRÅ-rapport 1990:10. Stockholm 1991.

Eriksson, M.: Om sanktionsavgifter. Tillämpade studier i förvaltningsrätt. Juridiska fakulteten. Uppsala universität. VT 1989.

Eser, A.: Die Abgrenzung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Dissertation. Julius-Maxmilians-Universität. Würzburg 1961.

Eser, A.- Huber, B.(utg.): Strafrechtsentwicklung in Europa 2 (Landesberichte 1984/1986) o. 3 (Landesberichte 1986/1988). Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Freiburg i.B. 1988/1990.

Eser, A. m.fl.(utg.): Neue Wege der Wiedergutmachung im Strafrecht. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Freiburg i.B. 1990.

Fredriksen, E.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol 1-2. ss.299-309.

Galligan, D.J.: Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion. Clarendon Press. Oxford 1986.

Goldschmidt, J.: Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsstrafrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Berlin 1902.

Grosskopf, G.: Skattebrott och administrativa avgifter. Stockholm 1982.

Greve, V.: Studier i færdselsstrafferet. Juristforbundets forlag. Kφbenhavn 1979.

Grönförs, M.: Community Arbitration: The Politics of Informal Conflict Handling. Archiwum Kryminologii. T XVII 1985.

Hanack, E.W.: Das Legalitätsprinzip und die Strafrechtsreform. I: K.Lackner m.fl.(utg.): Festschrift für W.Gallas zum 70. Geburtstag 1973.

Hauser, R.: Die Behandlung der Bagatellkriminalität in der Schweiz. ZStW 92 (1980). ss.295-311.

Heckscher, S. (utg.): Straff och rättfärdighet: Ny nordisk debat. Stockholm 1980.

Heinitz, v.E.: Zur Entwicklung der Lehre von den materiellen Rechtswidrigkeit. I: Bockelmann, P.- Gallas,W. (utg.): Festschrift für Eb. Schmidt zum 70. Geburtstag 1961.

Herlitz, N.: Om lagstiftning genom samfällda beslut av Konung och Riksdag. Norstedt. Stockholm 1926.

Heuman, L.: Rättshjälp och pilotfall. Juridiska föreningen. Lund 1982.

Hippel, v R.: Deutsches Strafrecht I. Allgemeine Grundlagen. Springer Verlag. Berlin 1925.

Hirsch, H.J.: Zur Behandlung der Bagatellkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. ZStW 92 (1980). ss.218-254.

Hofer, v H.: Brott och straff i Sverige. Historisk kriminalstatistik 1750-1984. Skriftserie utgiven av statistiska centralbyrån. Stockholm 1985.

Hofer, v H.: Modern brottslighet och kriminalstatistiken. RS PM 1982:2. Statistiska centralbyrån. Stockholm 1982.

Hofer, v H.: Modern brottslighet och specialstraffrätt i ljuset av kriminalstatistiken. PM 1990:6. Statistiska centralbyrån. Stockholm 1990.

Hofer, v.H.-Tham, H.: Nio kriminalpolitiska teser. Stensil. Stockholm 1990.

Hulsman, L.H.C.: Die Behandlung der Bagatellkriminalität in den Niederlanden. ZStW 92 (1980). ss.568-591.

Hünerfeld, P.: Kleinkriminalität und Strafverfahren. ZStW 90 (1978). ss.905-926.

Jareborg, N.: Kriminalisering. I: Heckscher,S. m.fl.(utg.): Straff och rättfärdighet. Ny nordisk debatt. Stockholm 1980.

Jareborg, N.: Brotten I. 2 upp. Norstedt. Stockholm 1984.

Jareborg, N.: Straffets syfte och berättigande. TfR 1985. ss.1-17.

Jareborg, N.: The Role of Prosecutor in Swedish Law. I: Essays in Criminal Law. Iustus förlag. Uppsala 1988.

Jungefors, S.- Walberg, E.: Smugglingslagstiftningen. Norstedt. Stockholm 1967.

Jescheck, H.-H.: Das deutsche Wirtschaftsstrafrecht. JZ 1959. ss.457-462.

Jescheck, H.-H.: Kriminalpolitik der deutscher Strafrechtsreformgesetze im Vergleich mit der österreichischen Regierungsvorlage 1971. I: Festschrift für Wilhelm Gallas 1973. ss.26-47.

Jescheck, H.-H.: Strafrecht im Dienst der Gemeinschaft. Duncker & Humblot. Berlin 1980.

Jescheck, H.-H.: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. 4 upp. Duncker & Humblot. Berlin 1988.

Kaiser, G.: Möglichkeiten der Bekämpfung von Bagatellkriminalität in der BRD. ZStW 90 (1978). ss.877-904.

Kausch, E.: Der Staatsanwalt. Ein Richter vor dem Richter? Untersuchungen zu § 153a StPO. Duncker & Humblot. Berlin 1980.

Klette, H.: Om eftersläppning i handläggning av brottmål som rättssäkerhetsproblem. SvJT 1973. ss.517 ff.

Koskinen, P.: Skuldprincipen och påföljderna för ringa lagöverträdelser. I: Skuld och ansvar. Straffrättsliga studier tillägnade Alvar Nelson. Iustus förlag. Uppsala 1985.

Koskinen, P.-Utriainen, T.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol.1-2. ss.173-188.

Krümpelmann, J.: Die Bagatelldelikte. Duncker & Humblot. Berlin 1966.

Kunz, K.-L.: Das strafrechtliche Bagatellprinzip. Duncker & Humblot. Berlin 1988.

Lavin, R.: Domstol och administrativ myndighet. Norstedt. Stockholm 1972

Lavin, R.: Vitesföreläggandets adressat. Juridiska föreningen. Lund 1975.

Lavin, R.: Offentligrättsligt vite. Juridiska föreningen. Lund 1978.

Leigh, L.H.: Strict and Vicarious Liability. Sweet & Maxwell. London 1982.

Ludwig, W.: Diversion: Strafe im neuen Gewand. Walter de Gruyter. Berlin - New York. 1989.

Löfmarck, M.: Lagtolkning och avkriminalisering. I: Svensk rätt in omvandling. Studier tillägnade Hildning Eek, Seve Ljungman och Folke Schmidt. Stockholm 1976. ss.327 ff.

Löfmarck, M. m.fl.: Åtalsunderlåtelse - processekonomi och absolut åtalsplikt. Juridiska fakulteten i Stockholm. Stockholm 1986.

Machnov, R.: Specialstraffrätt. Stockholm 1976.

Magnusson, D.: Fel och oegentligheter i tulldeklarationer. BRÅ forskning 1987:2. Stockholm 1987.

Mannerfelt & Cosmo: Ordningsbot Parkeringsbot. Norstedt. Stockholm 1967.

Marek, A.- Kunicka-Michalska, B.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol. 1-2. ss. 331-346.

Mattes, H.: Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten. 2 Bände. Duncker & Humblot. Berlin 1977/1982. (cit. Mattes I, II)

Mayer, H.: Strafrechtsreform für heute und morgen. Duncker & Humblot. Berlin 1962.

Michels, H.-G.: Strafbare Handlung und Zuwiderhandlung. Walter de Gruyter. Berlin 1963.

Miklau, R.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol.1-2. ss.109-116.

Moe, M.: Erstatning, afgifter og andre ikke-pφnale retsfφlger som alternativer till bφdesstraf. NTfK 1974. ss.224-235.

Moos, R.: Die mangelnde Strafwürdigkeit nach § 42 öStGB. ZStW 95 (1983). ss.153-219

Naucke, W.: Empfiehlt es sich, in bestimmten Bereichen der kleinen Eigentums- und Vermögeneskriminalität, insbesondere der Ladendiebstahlskriminalität, die strafrechtlichen Sanktionen durch andere, z.B. zivilrechtliche Sanktionen abzulösen, gegebenenfalls durch welche? Gutachten D für den 51. Deutschen Juristentag 1976.

Nelson, A.: Ingripande mot brott. SvJT 1969. ss.207-227.

Nelson, A.: Lagöverträdelse och samhällsingripande. NTfK 1972. ss.1-15.

Nelson, A.: Brotten och brottsutvecklingen i Finland och Sverige under femtio år. SvJT 1984. ss. 801-825.

Nelson, A.: Kriminalpolitik och ingripanden vid brott. Iustus förlag. Uppsala 1990. (cit. Nelson)

Nergård, T.B.-Halvorsen, S.: Slik har det gått med konfliktsrådene. En evaluering av försöket med konfliktråd i norske kommuner. Forskningsrapport nr.31. Diakonhjemmets högskolecenter 1990.

Nordenadler, A.: Det nya sanktionssystemet på skatte- och avgiftsområde. SvSkT 1971. ss.411-425.

Nowakowski, F.: Die Behandlung der Bagatellkriminalität in Österreich. ZStW 92 (1980). ss.255-294.

Nyström, I.: En effektivisering av straffprocessen i enklare brottmål. NTfK 1989, s.32 ff.

Nytt straffsystem (Idéer och förslag). BRÅ-Rapport 1977:7. Stockholm 1977.

Paliero, C.E. - Travi, A.: Administrative Sanctionary Law in Practice: General Aspects. Revue International de Droit Penal 1988. Vol.1-2. ss.495ff.

Peters, K.: Beschränkung der Tatbestände in Besonderen Teil. ZStW 77 (1965).

Pintus, F.: The Law of Administrative Sanctions in Practice: Administrative Santions in Banking Legislation. Revue International de Droit Penal 1988. Vol.1-2. ss.501-505.

Pisa, P.: Injunctive Sanctions in Legislation in the Commercial Sector. Revue International de Droit Penal 1988. Vol. 1-2. ss.513-518.

Posvar, J.: Nastin spravniho prava trestniho. Orbis. Prag 1936.

Prosjekt konfliktråd: Majorstua/Frogner. Ersmedling 1985.

Report on Decriminalisation. European Committee on Crime

Problems. Strasbourg 1980.

Rubini, L.: Sanctionary Administrative Law in Practice. Administrative sanctions in Road Traffic Matters. Revue International de Droit Penal 1988. Vol.1-2. ss.507-512.

Sanktionssystemet vid mindre lagöverträdelser. Förhandlingarna vid det tjugosjätte nordiska juristmötet i Helsingfors den 24-26 augusti 1972. Helsinki 1972.

Schroth, H.-J.: Europäische Menschensrechtskonvention und Ordnungswidrigkeitenrecht. EuGRZ 1985. ss.557-563.

Schweighofer, K.: Ausgewählte Fragen zum Strafrechtsänderungsgesetz 1987. ÖZJ 1988. ss.587-594.

The Simplification of Criminal Justice. Recommendation No. R (87) 18 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 September 1987. Strasbourg 1988.

Sjöholm, E.: Legalitets- och opportunitetsprinciperna i polisrätten. FT 1972, ss. 1-11

Skogh, G.: Straffrätt och samhällsekonomi. Studentlitteratur. Lund 1973.

Skupinski, J.: Model polskiego prawa o wykroczeniach. Ossolenium. Warszawa 1974.

Spinellis, D.D.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol. 1-2. ss. 217-226.

Steer, D.: Police cautions. A Study in the Excercise of Police Discretion. Oxford University Penal Research Unit Occasional Paper No.2 Oxford 1970.

Strömberg, H.: Sanktionsavgifterna och grundlagen. StvT 1984. ss. 227 ff.

Strömholm, S.: Rationalitet - ett användbart begrepp i den juridiska samhällsstyrningen? I: Historiskt och aktuellt. Studier i allmänrättsläran. Norstedts. Stockholm 1988. ss.298-310.

Sundberg, J.: Agges huvudpunkter av den allmänna rättsläran. Juristförlaget. Stockholm 1982.

Sundberg, J.: Om rätt, rättskällor och rättstillämpning. Addendum: Europakonventionen och straffprocessen i Sverige. Juristförlaget. Stockolm 1991.

Tak, P.J.P.: The Scope of Non-Prosecution in Europe. HEUNI. Helsinki 1986.

Tak, P.J.P. m.fl.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol.1-2. ss.311-330.

Tench, O.: Towards a Middle System of Law. Consumers Association. London 1981.

Thormundsson, J.: Lidt om effektivisering af strafferetsplejen. NTfK 1989. ss.175 ff.

Thornstedt H.: Företagaransvar. Stockholm 1948.

Thornstedt, H.: Administration och straffrätt. FT 1952

Thornstedt, H.: Kriminalisering och avkriminalisering i dagens samhälle. I:Festskrift till Ivar Agge. Stockholm 1970. ss.369-392.

Thornstedt, H. - Eklund, E.: Skattebrott och skattetillägg. 5 upp. Stockholm 1986.

Tiedemann, K.: Verwaltungsstrafrecht und Rechtsstaat. ÖJZ 1972. ss.285-291.

Tiedemann, K.: Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität I. Allgemeiner Teil. Rowohl. München 1976.

Trampe, A. af: Gärningens samhällsfarlighet. Iustus förlag. Uppsala 1990.

Triffterer, O.: Sind § 42 und seine Ausformung im Prozeßrecht mit Art. 6 EMRK vereinbar?. ÖJZ 1982. ss.638 ff.

Träskman, P.-O.: The Procedure of Punishing and Processing Missdemeanours. I: Hungarian-Finnish Penal Law Seminary on Petty Offences. Budapest 1984.

Träskman, P.-O.: Finsk kronika. NTfK 1977; NTfK 1979-80; NTfK 1982; NTfK 1984.

Uppbördsbrott. Åtgärder mot det likvida fusket. BRÅ PM 1983:6. Stockholm 1983.

Vogler, T.: Möglichkeiten und Wege einer Entkriminalisierung. ZStW 90 (1978). ss.132-172.

Wahlgren, G.: Sanktionsavgifter, särskilt om deras statsrättsliga ställning. FT 1984. ss.352 ff.

Valda kapitel ur Den allmänna rättsläran. Efter föreläsningar av prof. Ivar Agge. Stockholms Högskolas Juridiska Föreningens Förlag. Stockholm 1958.

Walter, R. & Mayer, H.: Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrecht. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien 1987.

Warnling-Nerep, W.: Sanktionsavgifter - särskilt vid olovligt byggande. Juristförlaget. Stockholm 1987. (cit. Warnling-Nerep)

Weber, U.: Die Überspannung der staatlichen Bußgewalt. ZStW 92 (1980). ss.313-345.

Weigend, E.- Zolla, A.: Die Bekämpfung der Bagatellkriminalität in Polen. ZStW 95 (1983), ss.749-774.

Weigend, T.: Anklagepflicht und Ermessen. (Die Stellung des Staatsanwaltschaft zwischen Legalität und Opportunitätsprinzip nach deutschen und amerikanischen Recht.) Nomos. Baden-Baden 1978.

Weigend, T.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol.1-2. ss.67-94.

Weigend, T.: Die juristische und praktische Probleme der Unterscheidung von Strafrecht und Verwaltungsstrafrech. ZStW 102 (1990). ss.664 ff.

Weigend, T.: Absprachen in ausländischen Strafverfahren. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Freiburg i.B. 1990.

Weinberger, O.: Rechtslogik. 2 upp. Duncker & Humblot. Berlin 1989.

Westerberg, O.: Skatter och avgifter. FT 1982. ss.1-49.

Widmark, S.: Förslag till ändringar i det skatteadministrativa sanktionssystemet. SvSkT 1977. ss.76 ff.

Victor, D.: Massregeln: Eine schwedische Perspektiv. ZStW 102 (1990).

Viktor, D.: The Legal and Practical Problems Posed by the Difference between Criminal Law and Administrative Penal Law. Revue International de Droit Penal 1988. Vol.1-2. ss.388-398.

Wieslander, N.: Några reflektioner i gränsområdet mellan straffprocess och förvaltning i anslutning till en nyutkommen bok. FT 1968. ss.136-141.

Wolf, E.-A.: Die Abgrenzung von Kriminalunrecht zu anderen Unrechtsformen. I: Hassemer, W.(utg.): Strafrechtspolitik. Verlag Peter Lang. Frankfurt a. M.-Bern-New York 1987.

Würtenberger, T.: Rechtsstaatsgedanken und strafrechtliche Rechtswidrigkeit. Festschrift für Ritter. Aachen 1957.

Zipf, H.: Kriminalpolitik. 2 upp. C.F.Müller Juristische Verlag. Heidelberg-Karlsruhe 1980.

Zipf, H.: Die mangelnde Strafwürdigkeit der Tat (§ 42 StGB). Salzburger Universitätsreden. Heft 58. Salzburg 1975.

Zipf, H.: Kriminalpolitische Schwerpunkte der Strafrechtsreform 1987. ÖJZ 1987. ss. 439 ff.

Zippelius, R.: Das Wesen des Rechts. Verlag C.H.Beck. München 1978.

Zippelius,R.: Rechtsphilosophie. 2 upp. Verlag C.H.Beck. München 1989.

Offentligt tryck

DsJu 1978:5 Företagsböter. En kartläggande undersökning av korporativt ansvar.

DsJu 1981:3 Ekonomiska sanktioner vid brott i näringslivet.

DsJu 1984:5 Företagsbot. Delbetänkande av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

Ds K 1985:8 Sanktioner i vägtrafiklagstiftningen. Promemoria utarbetat inom kommunikationsdepartamentet.

SOU 1926:32 Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. Rättegången i brottmål.

SOU 1938:44 Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk.

SOU 1948:40 Straffberedningens promemoria med förslag till

lagstiftning om domstols rätt att nedsätta eller eftergiva påföljd för brott samt om eftergift av åtal.

SOU 1953:14 Förslag till brottsbalken

SOU 1953:17 Enhetligt frihetsstraff

SOU 1953:26 Vissa ändringar i rättegångsbalken m.m.

SOU 1963:27 Trafikmål

SOU 1963:64 Lag om förvaltningsförfarandet

SOU 1967:59 Förundersökning. Betänkande avgivet av trafikmålskommittén.

SOU 1968:18 Parkering

SOU 1968:19 Trafikmålsutredningar

SOU 1968:56,57 Bot eller böter

SOU 1969:42 Skattebrotten

SOU 1970:32 Polisen i samhället

SOU 1970:61 Trafiknykterhetsbrott

SOU 1971:10 Snatteri

SOU 1973:13 Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk

SOU 1974:27 Mindre brott

SOU 1975:55 Bötesverkställighet

SOU 1976:37 Smugglingsbrott och tulltillägg

SOU 1976:47 Färre brottmål

SOU 1977:6 Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet I (Eftergif och besvär m m)

SOU 1982:21 Ett effektivare vite

SOU 1982:39 Stöld i butik

SOU 1982:63 Polislag

SOU 1983:50 Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott.

SOU 1984:15 Ekonomisk brottslighet i Sverige.

SOU 1986:13-15 Påföljd för brott. Huvudbetänkande av fängelsestraffkommittén

Citerade propositioner

Prop. 1960:175 med förslag till lag om parkeringsbot

Prop. 1962:10 med förslag till brottsbalk

Prop. 1964:10 med förslag till lag om införande av brottsbalken m.m.

Prop. 1966:100 med förslag till lag om föreläggande av ordningsbot

Prop. 1968:82 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m.

Prop. 1971:10 med förslag till skattebrottslag m.m.

Prop. 1972:81 med förslag till kungörelse om ändring i förordningen (1949:910) ang. yrkesmässig automobiltrafik m.m.

Prop. 1973:129 med förslag till lag om anställningsskydd

Prop. 1975/76:148 med förslag till enklare former för beivrande av mindre lagöverträdelser

Prop. 1981/82:41 om förundersökningsbegränsning

Prop. 1982/83:41 om ändringar i rättegångsbalken m.m.

Prop. 1982/83:87 om vattenföroreningsavgift

Prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m.m.

Prop. 1983/84:192 om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar

Prop. 1984/85:3 om åtalsunderlåtelse

Övrigt offentligt tryck

Betænkning om straffebestemmelser i skatte- afgifts- og tilskudslovningen nr. 932. Kφbenhavn 1981.

4. Materialen zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) 1966/1968. Deutscher Bundestag. 5 Wahlperiode.

Nordic Criminal Statistics 1950-1978. Nordiska utskottet för kriminalstatistik. Stockholm 1981.

Publications of the European Court of Human Rights. Series A, B. Strasbourg.

Straffrättskommitténs betänkande (1976:72). Band 1. Helsingfors 1978.

Zusammenfassung

Die Sanktionsabgaben[1] stellen seit Anfang der siebziger Jahre ein wichtiges Phänomen im schwedischen Recht dar. Das Ziel dieser Arbeit ist eine Untersuchung der Sanktionsabgaben aus kriminalpolitisches Sicht im Zusammenhang mit der Problematik der Bagatellkriminalität.

Im zweiten Kapitel werden gewisse Aspekte der Kriminalitätsentwicklung und Kriminalpolitik in Schweden ab 1950 untersucht. Im Blickfeld stehen die Fragen der Kriminalisierung und Entkriminalisierung, die Probleme, die aus den Anstieg der Bagatellkriminalität entstehen, und die kriminalpolitische Reaktion auf diese Probleme. Die Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen:

Seit Anfang der fünfziger bis Ende der achtziger Jahre ist die Gesamtheit der kriminalisierten Handlungen immer größer geworden. Gleichzeitig sind die statistischen Zahlen über die angezeigten Straftaten fünfmal gestiegen. Die Anzahl der nach dem Nebenstrafrecht verfolgenen Taten hat sich verdoppelt, während die Anzahl der nach dem Strafgesetzbuch (Brottsbalken) verfolgten Straftaten gesunken ist.

Es gibt keine Anzeichen für einen Zusammenhang zwischen dem statistisch registrierten Anstieg der Kriminalität und der immer weiter gehenden Kriminalisierung. Im Bereich des Nebenstrafrechts ist es möglich, den statistischen Anstieg der Kriminalität in vollem Umfang auf die Zunahme der Straßenverkehrsdelikte zurückzuführen. Die Anzahl der nach den übrigen nebenstrafrechtlichen Vorschriften verfolgten Straftaten hat sich verringert, obwohl der Umfang des Nebenstrafrechts wesentlich größer geworden ist. Die statistischen Daten deuten darauf hin, daß die Mehrheit sowohl der älteren als auch der neueren nebestrafrechtlichen Vorschriften nie angewandt worden ist.

Auf den infolge der steigenden Kriminalität zunehmenden Ressourcenbedarf des Rechtswesens hat man teils durch Zuschuß

[1] "Sanktionsabgabe" (auf schwedisch "sanktionsavgift") ist ein gemeinsamer Begriff für verschiedene Rechtfolgen z.B. im Steuerrecht, Verkehrsrecht, Zollrecht usw., die in einer finanziellen Leistung bestehen.

neuer Mittel, teils durch auf eine bessere Effektivität des Strafverfahrens gezielte Gesetzesänderungen reagiert. Die Möglichkeiten, eine Strafsache außergerichtlich zu erledigen, sich erheblich erweitern. Die Rechtsinstitute, die diese Entwicklung ermöglicht haben, sind der Strafbefehl und das Absehen von Anklage (diese zwei Institute fallen unter die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft), sowie der Bußgeldbescheid und die polizeiliche Verfahrenseinstellung (in der Zuständigkeit der Polizei).

Die erwähnten Prozeßrechtsänderungen haben dazu geführt, daß der Anteil der Gerichte auf der gesamten Strafverfolgung der Straftaten von 43 Prozent im Jahre 1950 auf ca 20 Prozent im Jahre 1990 gesunken ist. Die Polizei entscheidet in mehr als 50 Prozent aller Strafsachen, die Staatsanwälte in den übrigen Fällen.

Eine Anzahl von Straftaten ist dadurch entkriminalisiert worden, daß die entschprechenden Handlungen mit einer Sanktionsabgabe statt mit Strafe bedroht sind.

Trotz all dieser Maßnahmen ist die Differenz zwischen der Anzahl der angezeigten und der verfolgten Straftaten immer größer geworden.

Es ist festzustellen, daß die Behandlung der Bagatellkriminalität eines der dominanten Probleme der praktischen Kriminalpolitik seit 1950 bildet. Mit Ausnahme der Einführung der Sanktionsabgaben sind die Reaktionen auf diese Entwicklung ausschließlich im Bereich des Prozeßrechts konzentriert und dort hauptsächlich auf die prozeßökonomischen Aspekte gerichtet. Die getroffenen Maßnahmen haben zwar ihr Ziel erfüllt, d.h. sie haben zu einer Entlastung der Gerichte beigetragen und die Behandlung der Bagatellkriminalität in verschidenen Bereichen beschleunigt. Andererseit tauchen aber Bedenken auf, ob die getroffenen Maßnahmen aus der Sicht einer rationalen und akzeptablen Kriminalpolitik vorbehaltlos gebilligt werden können. Es erscheint nicht ohne weiteres akzeptabel, daß Rechtsinstitute wie das Absehen von Anklage, der Strafbefehl und die polizeiliche Verfahrenseinstellung ausschließlich aus prozeßökonomischen Gesichtspunkten gestaltet worden sind. Jedenfalls gibt es Gründe dafür, auch andere Lösungsansätze für das Problem der Bagatellkriminalität zu untersuchen. In diesem Zusammenhang ist es u.a. die Rolle der Sanktionsabgaben, die unsere Aufmerksamkeit

verdient.

Im dritten Kapitel werden die Sanktionsabgaben im schwedischen Recht analysiert. Gegenstand der Untersuchung sind nur die öffentlich-rechtlichen Sanktionsabgaben.

Die rechtliche Natur der Sanktionsabgaben wird vor dem Hintegrund des schwedischen Sanktionensytems beurteilt. Dieses System - ohne die Sanktionsabgaben zu berücksichtigen - kann folgendermaßen dargestellt werden.

• Die strafrechtlichen Sanktionen:

- Die Strafe (Gefängnis, Geldstrafe) und die anderen Tatfolgen (bedingte Verurteilung, Schutzaufsicht, Überweisung in besondere Fürsorge).

- Die Nebenfolgen der Straftat (Konfiskation, Ausweisung aufgrund einer Straftat, Entziehung der Fahrerlaubnis, Gewerbeverbot, usw.)

• Die verwaltungsrechtlichen Sanktionen:

- Die Sanktionen, die mit dem Entzug einer behördlich erteilten Erlaubnis, Genehmigung usw. verbunden sind (gewisse Fälle der Entziehung der Fahrerlaubnis, gewisse Fälle des Gewerbeverbots, usw.).

- Das öffentlich-rechtliche Zwangsgeld.

- Die öffentlich-rechtlichen Disziplinarmaßnahmen.

• Die prozeßrechtlichen Sanktionen.

Die Analyse der Sanktionsabgaben im schwedischen Recht hat zu der folgenden Klassifikation geführt:

I. Die Sanktionsabgaben, die als einzige Sanktion für eine bestimmte rechtswidrige Handlung in Frage kommen.

II. Die Sanktionsabgaben für rechtswidrige Handlungen, die zugleich kriminalisiert sind. Eine Sanktionsabgabe kann dann *statt* bzw. *neben* den strafrechtlichen Sanktionen festgesetzt werden.

Damit können folgende Situationen entstehen:

a) Die Sanktionsabgabe stellt eine Alternative zur Strafe in dem Sinne dar, daß entweder Sanktionsabgabe oder Strafe festgesetzt werden kann.

b) Die strafrechtliche Verurteilung hängt teilweise davon ab, ob eine gleichzeitig anwendbare Sanktionsabgabe festgesetzt worden ist oder nicht.

c) Die strafrechtliche Verurteilung und die Festsetzung einer Sanktionsabgabe können grundsätzlich voneinander unabhängig erfolgen.

Aufgrund der Analyse des schwedischen Sanktionensystems und der Sanktionsabgaben kann man feststellen, daß Sanktionsabgaben folgende Stellung im Sanktionensystem einnehmen.

• Die Sanktionsabgaben, die die einzige Sanktion für eine bestimmte Handlung darstellen, bilden eine separate Gruppe unter den verwaltungsrechtlichen Sanktionen.

• Die Sanktionsabgaben, die als Tatfolge für eine schon kriminalisierte Handlung in Betracht kommen, müssen als eine eigenständige Sanktionsgruppe angesehen werden, die sich unter rechssystematischem Gesichtspunkt nicht in das gegebene Sanktionensystem eingliedern lassen. Je nach den Umständen bei ihrer Anwendung können diese Sanktionen entweder den Charakter einer strafrechtlichen Nebenfolge oder den Charakter einer eigenständigen Verwaltungssanktion erhalten.

• Eine Sanktionsabgabe ist als eine öffentlich-rechtliche Disziplinarmaßnahme zu betrachten.

Die rechtspolitischen Gründe für eine erweiterte Anwendung der Sanktionsabgaben im schwedischen Recht sind das Streben nach effektiverer der Ahndung von bestimmten Massendelikten, die Absicht, auch juristischen Personen zu treffen, und prozeßökonomische Gründe.

Mit Rücksicht auf die punitive Natur der Sanktionsabgaben ist ihre rechtliche Normierung aus derselben Sicht zu beurteilen, wie das Strafrecht, d.h. von dem Standpunkt der kriminalpolitischen Grundsätze aus. So gesehen, ruft die geltende Regelung gewisse Bedenken hervor. Im Hinblick auf die mit der Einführung der Sanktionabgaben verfolgten Ziele scheint die Regelung - mit gewissen Ausnahmen - rationell zu sein. Andererseits kann die Regelung vom Standpunkt der herrschenden kriminalpolitischen Grundsätze nicht vorbehaltlos als akzeptabel betrachtet werden. Die Einführung der Sanktionsabgaben hat dem Gesetzgeber eine im materiellen Sinne "strafrechtliche" Ahndung der betroffenen Handlungen ermöglicht, ohne daß er die Bedingungen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und die prozessuellen Garantien der Rechtssicherheit zu berücksichtigen brauchte. Für den Fall eines Zusammentreffens von strafrechtliche Verantwortlichkeit und

Festsetzung einer Sanktionsabgabe fehlt eine gesetzliche Regelung. Insgesamt ist die Regelung der Sanktionsabgaben von einer auffallenden Konzeptlosigkeit geprägt.

Im vierten Kapitel wird eine rechtsvergleichende Untersuchung der Behandlung der Bagatellkriminalität mit besonderem Blick auf die Rolle des Verwaltungsstrafrechts unternommen.

Unter der Bezeichnung "Behandlung der Bagatellkriminalität" werden zwei im ihrem Wesen verschiedene Probleme dargestellt.

Einerseits handelt es sich um die Ahndung von kleineren Straftaten, die allgemeiner Meinung nach eine strafrechtliche Reaktion verdienen. Mit Rücksichtsnahme auf die Geringfügigkeit der Straftaten würde allerdings ein ordentliches Strafverfahren unangemessene Ansprüche an die Ressourcen bedeuten. Die Lösung dieses Problems fällt völlig in den Bereich des Strafprozeßrechts.

Gegenstand des Interesses dieser Arbeit ist hauptsächlich das zweite Problem, die Ausgrenzung bagatellartiger Verstöße gegen strafrechtliche Normen aus dem Bereich des Strafrechts. Es handelt sich um eine materiellrechtliche Frage, die jedoch oft auf der prozeßrechtlichen Ebene behandelt wird. Eine grundlegende Stellungnahme zu dieser Frage liegt in der Entscheidung zwischen Legalitäts- und Opportunitätsprinzip. Die Annahme des Opportunitätsprinzips deutet darauf hin, daß die prozeßrechtlichen Lösungen vorgezogen werden. Das Legalitätsprinzip setzt materiellrechtliche Lösungen voraus. Trotzdem wurden die prozeßrechtlichen Lösungen oft auch in Systeme mit Legalitätsprinzip aufgenommen, was eine Durchbrechung des Legalitätsprinzips bedeutet.

Es gibt im Prinzip drei verschiedene materiellrechtliche Lösungen. Eine Lösung besteht in der Annahme des materiellen Verbrechensbegriffs. Diese Lösung war charakteristisch für die ehemals sozialistischen Länder. Eine zweite Lösung, die allerdings als Ansatz zur Annahme des materiellen Verbrechensbegriffs betrachtet werden kann, stellt § 42 öStGB dar. Die dritte Lösung besteht in der Bildung einer von Straftaten getrennten Deliktskategorie durch Einführung des Verwaltungsstrafrechts.

Die zwei grundlegenden Modelle des Verwaltungsstra-

frechts in Europa stellen das deutsche und das österreichische Verwaltungsstrafrecht dar. Während das österreichische Verwaltungsstrafrecht durch die Zuständigkeit der Verwaltungsorgane definiert wird, ist für die Abgrenzung des Verwaltungsstrafrechts vom Kriminalstrafrecht in Deutschland die formelle Art der Unrechtsfolge (der Sanktion) entscheidend.

Am Ende dieses Kapitels werden drei wichtige Fragen des Verwaltungsstrafrechts behandelt: die Frage des Unterschieds zwischen dem Verwaltungs- und Kriminalstrafrecht (die quantitativen und qualitativen Kriterien); die Möglichkeiten, das Verwaltungsstrafrecht als Instrument für die Lösung des Problems der Bagatelldelikte zu nutzen; die Stellungnahmen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Problem des Verwaltungsstrafrechts.

Das fünfte Kapitel enthält die Synthese der vorhergehenden Untersuchungen.

Es wird festgestellt, daß die schwedische Rechtsregelung, obwohl sie vom Legalitätsprinzip ausgeht, sich von den anderen, ebenso vom Legalitätsprinzip ausgehenden Rechtsystemen dadurch unterscheidet, daß Lösungen für die Bagatellkriminalität ausschließlich im Bereich des Prozeßrechts gesucht werden. Das hat weitgehende Ausnahmen vom Legalitätsprinzip erforderlich gemacht. Für bedenklich können die umfassenden Befugnisse der Polizei und der Staatsanwaltschaft gehalten werden, über Straftaten außergerichtlich zu entscheiden.

Vor dem Hintergrund der Untersuchungen im dritten und vierten Kapitel kann festgestellt werden, daß die Einführung der Sanktionsabgaben ins schwedische Recht als ein entscheidender Schritt auf dem Weg zum Verwaltungsstrafrecht betrachtet werden muß. In seiner rechtlichen Natur steht das schwedische Verwaltungsstrafrecht dem deutschen Recht näher als dem österreichischen.

Die Einführung der Sanktionsabgaben (des Verwaltungsstrafrechts) in das schwedische Rechtssystem war wohlbegründet. Die gegenwärtige Regelung der Sanktionsabgaben wird jedoch durch pragmatische ad hoc Lösungen geprägt. Die einzelnen Sanktionsabgaben werden für die betroffenen Bereiche "maßgeschneidert". Das führte dazu, daß die Regelung unübersichtlich und

inkonsequent geworden ist. Die Konzeptlosigkeit beruht u.a. darauf, daß die Sanktionsabgaben teils zum Zwecke der Entkriminalisierung, teils zur Verschärfung von Repressionen (auch gegen juristische Personen) in das Rechtssystem eingeführt worden sind.

Im allgemeinen besteht das Hauptproblem der gegenwärtigen Regelung der Sanktionsabgaben darin, daß ihre Definition als kriminalpolitisches Instrument mit einem bestimmten Zweck fehlt. Außerdem ist es nötig, Delikte, die mit einer Sanktionsabgabe bedroht sind, zu definieren und die grundlegenden gemeinsamen Bedingungen der Verantwortlichkeit für diese Delikte festzustellen. Das Verhältnis zwischen der Strafverantwortlichkeit und Verantwortlichkeit für ein Verwaltungsdelikt sollte gesetzlich geregelt werden.

Im Interesse der Rechtssicherheit ist es erforderlich, gemeinsame und angemessene Prozeßregeln für die Sanktionsabgaben festzusetzen.

Ett av dagens stora kriminalpolitiska problem utgör hanteringen av bagatellbrott. Sökandet efter effektiva, billiga och samtidigt ur rättsstatssynpunkt godtagbara lösningar har under senare decennier präglat kriminalpolitiken både i Sverige och i andra industriländer. Denna framställning behandlar handläggningen av bagatellartade brott med särskild uppmärksamhet på användningen av administrativa sanktioner. Det rör sig om det som i vissa utländska rättssystem kallas för förvaltningsstraffrätt, för svensk rätts del om de s k sanktionsavgifterna.

Författaren är jur. kand. och lärare i straffrätt vid den juridiska fakulteten, Stockholms universitet. Han har tidigare avlagt doktorsexamen och varit verksam som forskare i straffrätt i Tjeckoslovakien.

Juristförlaget JF AB
☎ 08-6124100

ISBN
91-7598-526-8