

# Lagrådsremiss

## Åtgärder mot klotter och annan skadegörelse

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 februari 2003

*Thomas Bodström*

*Maria Kelt*  
(Justitiedepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås skärpningar av det straffrättsliga regelverket för att motverka och minska klotter och annan skadegörelse i främst offentliga miljöer.

Polisen föreslås få utökade möjligheter att i förebyggande syfte kroppsvisitera för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. Vidare föreslås att straffmaximum för skadegörelse av normalgraden höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år. Slutligen läggs det fram ett förslag om att kriminalisera försök till skadegörelse av normalgraden.

I lagrådsremissen föreslås också att om de i lagrådsremissen föreslagna lagändringarna genomförs, bör effekterna av dessa utvärderas.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Lagtext .....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter.....	6
5	Gällande reglering och tidigare lagförslag.....	8
5.1	Ansvars- och påföljdsbestämmelser.....	8
5.2	Kroppsvsitation och förverkande .....	9
6	Överväganden och förslag .....	11
6.1	Lagstiftningsåtgärder.....	11
6.1.1	Kroppsvsitation .....	11
6.1.2	Straffskalan .....	15
6.1.3	Försök och förberedelse .....	20
6.2	Utvärdering.....	22
7	Ikraftträdande.....	23
8	Ekonomiska konsekvenser.....	23
9	Författningskommentar.....	23
9.1	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	23
9.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	24
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Åtgärder mot klotter (Ds 2001:43) .....	25
Bilaga 2	Promemorians lagförslag .....	26
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser .....	28

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i polislagen (1984:387),
2. lag om ändring i brottsbalken.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 19 § polislagen (1984:387) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 19 §<sup>1</sup>

En polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig

1. av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand, eller

2. för att hans identitet skall kunna fastställas.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter

1. vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken, *eller*

2. föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det finns anledning anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1993:1412.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 1 och 5 §§ brottsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **12 kap.**

#### 1 §

Den som förstör eller skadar egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill, *dömes* för *skadegörelse* till böter eller fängelse i högst *sex månader*.

Den som förstör eller skadar egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill, *döms* för *skadegörelse* till böter eller fängelse i högst *ett år*.

#### 5 §

För försök eller förberedelse till grov skadegörelse, *så ock* för underlåtenhet att avslöja *sådant brott dömes* till ansvar enligt vad i 23 kap. *stadgas*.

För försök eller förberedelse till grov skadegörelse *och försök till skadegörelse samt* för underlåtenhet att avslöja *grov skadegörelse, döms* till ansvar enligt vad *som föreskrivs* i 23 kap.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

### 3 Ärendet och dess beredning

Svenska Kommunförbundet har i en skrivelse till Justitiedepartementet hemställt att regeringen låter utreda förutsättningarna för att införa en bestämmelse som ger polisen möjlighet att i vissa situationer söka i personers kläder, väskor m.m. efter föremål som kan förverkas enligt 36 kap. 3 § 3 brottsbalken, att straffbelägga förberedelse och försök till skadegörelse av normalgraden och att höja straffmaximum för skadegörelsebrott av normalgraden till ett års fängelse.

I skrivelsen har uppgetts att Svenska Kommunförbundet samrått med AB Storstockholms lokaltrafik (SL), som ställt sig bakom förbundets hemställan. Även Västerås Stad har i en skrivelse till Justitiedepartementet förklarat sig stå bakom vad Svenska Kommunförbundet anfört.

Ett seminarium om klotter anordnades av Justitiedepartementet i oktober 1999. Närvarande på seminariet var företrädare för Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Ungdomsstyrelsen, Boverket, Svenska Kommunförbundet, Norrköpings kommun, Västerås kommun, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Statens järnvägar (SJ), SL, Svensk Handel, Rinkebyskolan samt fil.dr. Staffan Jacobsson. Syftet med seminariet var att söka finna en gemensam problembeskrivning och diskutera möjliga åtgärder för att minska och förebygga klotter, såväl lagstiftningsåtgärder som åtgärder av annat slag.

Inom Justitiedepartementet har därefter upprättats en departementspromemoria med förslag till åtgärder mot klotter (Ds 2001:43). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians författningsförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2001/5946).

### 4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

**Regeringens bedömning:** Skadegörelse genom klotter är ett problem och orsakar sådana skador att ytterligare åtgärder för att förebygga och minska klotret behövs.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har haft något att erinra mot promemorians bedömning. Det har emellertid rått olika meningar om vilken typ av åtgärder som bör vidtas. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har uttalat att det inte finns något behov av de föreslagna lagändringarna. *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)* har anfört att man kan diskutera det riktiga i att i nuläget vidta straffrättsliga åtgärder. *Underground Productions* har pekat på att ett bemötande av olaglig graffiti med hårdare straff och utökade befogenheter för polisen är en del av en sådan konfrontationspolitik mot graffiti som redan har bedrivits i Sverige i minst 15 år utan resultat. I stället borde, enligt *Underground Productions*, en kraftig satsning göras på förebyggande arbete.

**Skälen för regeringens bedömning:** Skadegörelse utgör ett stort problem i Sverige i dag. År 2001 anmäldes ca 135 000 skadegörelsebrott, av dessa var en dryg fjärdedel klotterbrott. Det står helt klart att denna siffra inte visar omfattningen av den verkliga klotterbrottsligheten, eftersom t.ex. större kommuners benägenhet att polisanmäla klotter, där ingen misstänkt person finns, är låg, bland annat beroende på dålig försäkrings-täckning. Trots att de fakta som föreligger inte tyder på att klottret under den senaste femårsperioden ökat i någon större utsträckning, måste brottsligheten ändå bedömas vara av så stor omfattning och orsaka sådana skador att ytterligare åtgärder för att förebygga och minska klottret bör övervägas.

De ekonomiska konsekvenserna, såväl för det allmänna och näringslivet som för privatpersoner, är kännbara. Enbart kostnaderna för att återställa SL:s egendom efter skador av klotter uppgår årligen enligt SL till cirka 40 miljoner kronor. Kostnaderna för att sanera klotter i hela landet är långt högre.

Enligt forskningen om människors upplevelse av brott och otrygghet i deras närområden, skapar skadegörelse också ofta otrygghet och otrivsel för dem som bor eller arbetar i eller passerar genom sådana områden. Olika typer av skadegörelsebrott, däribland klotter, kan i förlängningen leda till en negativ spiral av ökande förfall, brottslighet och därmed sammanhängande negativa sociala och ekonomiska konsekvenser för ett helt område, vilket bl.a. BRÅ lyft fram. Ett område som har omfattande skadegörelse, med bl.a. klotter, och som inte saneras omedelbart, är lockande för andra presumtiva brottslingar och riskerar att bli allt mer förfallet. I ett sådant område ökar risken för att boende och andra i området känner otrygghet när de vistas där kvälls- och nattetid och det undviks därmed så långt som möjligt av dessa personer. Den naturliga informella övervakningen av platsen minskar därför och det blir lättare för potentiella gärningsmän att utföra skadegörelse och också begå andra typer av brott på denna plats. I närheten av sådana platser eller områden minskar attraktiviteten också för näringslivet att etablera sig. Bostadsområden som är mycket utsatta för skadegörelse tenderar att ha en hög omflyttning då sådana områden upplevs som mindre attraktiva också för boende.

Klotterbrottsligheten är skadlig, inte bara för dem som utsätts för den, utan också för dem som begår brotten. De i de flesta fall mycket unga gärningsmännen torde ha svårt att i förväg överblicka de negativa sociala och ekonomiska konsekvenserna av att bli dömd för skadegörelsebrott och förpliktas betala skadestånd, som kan uppgå till avsevärda belopp. Klotter kan också innebära risk för skador för de personer som ägnar sig åt det, bl.a. utsätter sig dessa ibland för omedelbara risker att råka ut för olyckor i samband med att brotten begås.

Att klotter skulle fungera som en inkörsport till grövre brottslighet är något som ofta förs fram i debatten. Av den översiktliga genomgång av forskningen på området som redovisas i bilaga 1 till departementspromemorian (Ds 2001:43) framgår dock att det inte finns några direkta be-lägg för detta. Man måste dock beakta att någon mer omfattande forskning i frågan inte bedrivits i Sverige och att det är svårt att genom forskning påvisa samband av detta slag. Det sagda leder till att det inte heller går att dra slutsatsen att ett sådant samband saknas. Huvuddelen av de personer som polisanmäls och misstänks för klotter, polisanmäls för bara

något enstaka brott, även om det finns en grupp som har misstänkts för ett stort antal klotterbrott och även annan brottslighet. En mycket stor del av dem som misstänkts för klotter någon gång kan betecknas som tillfällighetsbrottslingar.

Klotter är ett utpräglat ungdomsfenomen. Nästan samtliga misstänkta klottrare är under 19 år. Normalt läggs ungefär en fjärdedel av alla utredningar ned på ett tidigt stadium p.g.a. att den misstänkte är under 15 år. Det fåtal undersökningar som syftat till att granska orsaker till klotter (utöver de grundläggande sociala orsakerna till ungdomsbrottslighet i allmänhet), pekar på tre motiv till klottrande: att få uppmärksamhet, att uppleva spänning och att uttrycka skaparlust. Det framgår också att det finns en subkultur som har betydelse för många klottrare.

För en liten grupp mer kriminellt belastade gärningsmän pekar forskningen på att klottret ingår som en del i mer omfattande brottslighet och vandalisering. Fakta pekar mot att det finns en relativt liten grupp gärningsmän som ansvarar för en stor del av klotterbrottsligheten och att denna grupp också i hög utsträckning ägnar sig åt annan kriminell verksamhet. I vissa fall är det huvudsakliga syftet att förstöra egendom. Vandalisering är här det viktiga och inte själva klottrandet.

Det framgår tydligt av forskning att klottrarna inte är en homogen grupp, vilket indikerar behovet av olika typer av åtgärder för att förebygga klotter.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att skadegörelse genom klotter är ett problem och orsakar sådana skador, av både ekonomisk och annan natur, att ytterligare åtgärder för att förebygga och minska klottret behövs. För att komma till rätta med problemet krävs enligt regeringens bedömning åtgärder på flera olika plan. Det är därför av stor vikt att, förutom de lagförslag som redogörs för i promemorian, öka de brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärderna. I denna lagrådsremiss redogörs dock endast för de lagförslag och därmed sammanhängande åtgärder som regeringen föreslår.

## 5 Gällande reglering och tidigare lagförslag

### 5.1 Ansvars- och påföljdsbestämmelser

Den som klottrar på annans egendom gör sig i regel skyldig till skadegörelse eller åverkan (12 kap. 1 § respektive 12 kap. 2 § första stycket brottsbalken). I allvarliga fall kan det vara fråga om grov skadegörelse (12 kap. 3 § brottsbalken). Av praxis framgår att det skall vara fråga om betydande värden för att brottet av det skälet skall bedömas som grovt (se vidare avsnitt 6.1.2).

Förberedelse och försök till grov skadegörelse är kriminaliserat medan förberedelse och försök till skadegörelse av normalgraden inte är straffbart.

Straffskalan för skadegörelse av normalgraden är böter eller fängelse i högst sex månader och för åverkan böter. Straffskalan för grov skadegörelse är fängelse i högst fyra år.



## 5.2 Kroppsvisitation och förverkande

År 1989 ändrades reglerna om förverkande i 36 kap. 3 § brottsbalken (prop. 1987/88:143, bet. 1988/89:JuU13, rskr. 1988/89:145). Enligt punkt 3 får förverkande ske i fråga om föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom och som har påträffats under omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att de skulle komma till sådan användning.

Om det finns anledning anta att ett brott har begåtts på vilket kan följa fängelse får enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet, för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller för att annars utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning av brottet. Om det finns anledning anta att skadegörelse av normalgraden eller grov skadegörelse förekommit får således kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet bl.a. för att söka efter brottsverktyg.

Enligt 19 § andra stycket polislagen (1984:387) får en polisman kroppsvisitera i den utsträckning som behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

I ovan nämnda lagstiftningsärende föreslog regeringen även att det i polislagen skulle införas en liknande bestämmelse om kroppsvisitation som den i 19 § andra stycket vad gäller föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid skadegörelsebrott. Enligt förslaget i lagrådsremissen skulle en polisman få kroppsvisitera för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid skadegörelsebrott under samma förutsättningar som gäller beträffande vapen och andra farliga föremål till förebyggande av våldsbrott.

Lagrådet avstyrkte förslaget och anförde bl.a. följande.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation. Regeringsformen medger dock att denna rättighet begränsas. För att så skall få ske uppställs vissa krav. Enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen får sådan begränsning göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. – – – Syftet med lagförslaget är att det skall bli lättare att motverka klotter och liknande skadegörelse. Den föreslagna bestämmelsen har en vidare räckvidd. Men även bortsett härifrån anser lagrådet att en sådan regel om begränsning av skyddet mot kroppsvisitation som det remitterade förslaget innehåller bör undvikas med tanke på det starka skydd som bör finnas för en persons kroppsliga integritet.

Lagrådet föreslog i stället att det skulle införas en regel som gjorde det möjligt för en polisman att företa en undersökning som inte innebär ett angrepp på den enskildes kroppsliga integritet utan riktar sig mot föremål som förvaras eller transporteras i väskor eller annat handbagage.

Regeringen delade inte Lagrådets uppfattning utan lade fram sitt ursprungliga förslag i en proposition, dock i något omarbetad form. Vad avsåg Lagrådets förslag om en bestämmelse enligt vilken endast väskor m.m. skulle kunna genomsökas, uttalade det föredragande statsrådet bl.a.

att det skulle innebära en allvarlig inskränkning i möjligheterna att motverka brott om en undersökning av någons kläder aldrig skulle kunna komma i fråga.

Enligt det förslag som lades fram i propositionen skulle en polisman få kroppsvisitera för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid skadegörelsebrott, om det finns anledning att anta att någon medför ett sådant föremål som kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 3 brottsbalken och att föremålet behöver tas om hand för att avvärja brott.

Regeringens förslag avstyrktes av både Justitieutskottet och Konstitutionsutskottet med hänvisning till det starka skydd som bör finnas för den kroppsliga integriteten. Justitieutskottet uttalade dock att det inte var övertygat om att möjligheterna var uttömda att åstadkomma en lagstiftning som å ena sidan erbjuder effektiva medel att ta hand om sprayburkar m.m. och som å andra sidan inte skulle innebära en sådan kränkning av den kroppsliga integriteten som man ansåg att regeringens förslag gjorde. Utskottet uttalade att det var tänkbart med regler som inte bara medgav undersökning av handbagage och liknande utan även en yttre undersökning av kläder. Det borde enligt utskottet ankomma på regeringen att fortsätta arbetet med att åstadkomma en sådan konstruktion och återkomma till riksdagen med förslag i ämnet.

Frågan togs på nytt upp till behandling i samband med att en allmän översyn av reglerna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning genomfördes. I den promemoria som låg till grund för det lagstiftningsarbetet (Ds 1991:56) konstaterades att en regel om ytlig kroppsvisitation för att bli användbar måste kompletteras med en bestämmelse om fullständig kroppsvisitation i de fall den ytliga kroppsvisitationen inte ger resultat, men ger särskild anledning att anta att den visiterade döljer ett sådant föremål som avses i bestämmelsen. En sådan ordning avfärdades emellertid i promemorian bl.a. med hänvisning till att den gav uttryck för vad som redan gällde enligt behovs- och proportionalitetsprinciperna som polisen har iakttagit i sitt arbete och att den i princip inte innebar någon förändring i förhållande till regeringens tidigare förslag, eftersom integritetskränkningen i de flesta fall i praktiken kunde antas bli densamma. Regeringen fann inte anledning att göra någon annan bedömning.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att polisen enligt gällande rätt inte har möjlighet att i förebyggande syfte kroppsvisitera för att söka efter föremål som kan användas vid skadegörelsebrott på motsvarande sätt som gäller i fråga om knivar och andra farliga föremål till förebyggande av våldsbrott. Polisens möjlighet att kroppsvisitera för att söka efter exempelvis klotterutrustning begränsas sig till de fall som avses i 28 kap. 11 § rättegångsbalken, dvs. först när det finns anledning anta att ett brott har begåtts.

## 6 Överväganden och förslag

### 6.1 Lagstiftningsåtgärder

#### 6.1.1 Kroppsvisitation

**Regeringens förslag:** En ny bestämmelse införs i 19 § polislagen enligt vilken kroppsvisitation får ske för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det finns anledning anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Några har dock avstyrkt förslaget. Enligt *Riksdagens ombudsmän (JO)* äger de argument av principiell art som framfördes mot förslagen i propositionen 1987/88:143 om ändring i brottsbalken m.m. samma tyngd i dag. JO har vidare pekat på att den föreslagna bestämmelsen utformats på ett sådant sätt att den får ett betydligt vidare tillämpningsområde än vad som krävs för att motverka klotter och annan sådan skadegörelse. Vad gäller kravet på konkreta grunder för antagande att någon bär med sig hjälpmedel kan detta enligt JO inte anses vara uppfyllt genom sådana iakttagelser som det ges exempel på i författningskommentaren. Även *Justitiekanslern (JK)* har menat att de exempel som ges lämnar ett stort utrymme för den enskilde polismanens skön. Därmed finns det en risk, enligt JK, att kroppsvisitation i många fall kommer att företas mot ”oskyldiga” personer. *Hovrätten för Nedre Norrland* har menat att de skäl som anförs i promemorian för att en polisman skall få kroppsvisitera en person i de angivna situationerna inte är tillräckligt starka. Hovrätten har också, liksom *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)*, anfört att bestämmelsen riskerar att bli svårtillämpad. BRÅ har ansett att förslaget om kroppsvisitation är påtagligt integritetsingripande och t.o.m. skulle kunna leda till betydande skada jämfört med nyttan av åtgärden. *Sveriges advokatsamfund* har ansett att risken är stor att kroppsvisitation kommer att tillämpas godtyckligt vid t.ex. demonstrationer. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har uttalat att det noga bör övervägas vilka förändringar som skett sedan regeringen lade fram sin proposition 1987/88:143 och som kan motivera att en annan bedömning görs i dag. *Underground Productions* har ansett att om förslaget antas kommer många fler oskyldiga att få sin integritet kränkt. *Ungdomsstyrelsen* har anfört att det inte finns några forskningsresultat som visar att åtgärden leder till avsedda konsekvenser och att man inte heller vet vilka oavsedda konsekvenser åtgärden kan tänkas få. Enligt Ungdomsstyrelsen är det inte balanserat att jämställa klotter med långt mer allvarliga brott mot liv och hälsa.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation. Regeringsformen medger dock att rättigheten begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Syftet med lagförslaget är att det skall bli lättare att motverka klotter och annan skadegörelse som orsakar samhället och enskilda stora kostnader. Även allmänheten drabbas av skadegörelsebrott. Det måste ses som ett angeläget och godtagbart ändamål att försöka komma till rätta med denna form av brottslighet.

För att en inskränkning av skyddet mot kroppsvisitation skall vara acceptabel krävs dock, utöver ett godtagbart ändamål, att det finns ett påtagligt behov av att använda just det tvångsmedlet, att en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig samt att tvångsåtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Kravet på effektivitet måste alltså vägas mot kravet på skydd för den personliga integriteten. I detta fall blir fråga om en avvägning mellan intresset av att förebygga och bekämpa skadegörelse genom klotter och annan skadegörelse och intresset av att skydda den personliga integriteten.

Som tidigare framgått anser regeringen att skadegörelse genom klotter i dag är av sådan omfattning och orsakar sådana skador att ytterligare åtgärder är motiverade.

För att polisen skall kunna bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete är det viktigt att verkningsfulla medel ställs till dess förfogande. De förverkandebestämmelser som infördes 1989 innebar visserligen en förbättring av polisens möjligheter att arbeta förebyggande mot olika former av skadegörelse, se avsnitt 5.2. En viktig tanke bakom det förslaget var emellertid att möjligheten att förverka hjälpmedel till skadegörelsebrott skulle kombineras med en möjlighet att även kunna kroppsvisitera i förebyggande syfte på motsvarande sätt som gäller i fråga om knivar och andra farliga föremål. I propositionen konstaterades också att utan en motsvarande möjlighet till kroppsvisitation skulle polisens möjligheter att ingripa förebyggande mot allvarigare klotter och andra former av skadegörelse komma att bli ganska begränsade. Det kan konstateras att polisen i dag upplever avsaknaden av en möjlighet till kroppsvisitation i dessa fall som en allvarlig brist i lagstiftningen. Regeringen vill också framhålla att möjligheten att kroppsvisitera eller på annat sätt söka efter föremål är en förutsättning för att reglerna om förverkande skall kunna tillämpas på ett effektivt sätt.

Kravet på effektivitet måste emellertid vägas mot kravet på skydd för den personliga integriteten. Som framgått har i tidigare lagstiftningsarbete övervägts om det finns andra framkomliga vägar än att ge polisen möjlighet till fullständig kroppsvisitation i dessa fall. De lösningar som diskuterats har emellertid tidigare avfärdats. Frågan är om det nu finns anledning att göra en annan bedömning i fråga om dessa.

*JK* har i sitt remissyttrande framhållit att klotterutrustning vanligen är relativt skrymmande och därmed ofta torde transporteras i en väska e.d. som gärningsmannen bär med sig. *JK* har därför menat att en bestämmelse innebärande att möjligheten till genomsökning begränsas till väskor o.d. därmed har förutsättningar att bli effektiv samtidigt som den inte innebär något ingrepp i den enskildes kroppsliga integritet. En sådan bestämmelse skulle enligt *JK*, i vart fall som ett första steg, kunna införas i stället för det i promemorian framlagda förslaget. Enligt uppgifter från polisen, som har stor praktisk erfarenhet av bekämpning av skadegörelse genom klotter, förvarar de som ägnar sig åt klotter emellertid oftast utrustningen i fickor på kläderna. En bestämmelse som endast ger polisen

möjlighet att genomsöka väskor och annat handbagage kan därför inte förväntas bli särskilt effektiv. En möjlighet vore då att dessutom ge polisen rätt att göra en ytlig undersökning av kläderna, utan att det går så långt som till en kroppsvisitation. Regeringen anser emellertid, liksom JK, att gränsdragningsproblemen med en sådan bestämmelse blir för stora. Dessutom måste vid behov en mer ingående genomsökning kunna ske, i synnerhet då man genom att känna utanpå exempelvis en jacka kan anta att personen i fråga gömmer en sprayburk e.d. innanför denna. Ett mindre långtgående förslag än det som nu föreslås kan således inte förväntas bli särskilt effektivt och skulle också vara svårare att tillämpa för den enskilde polismannen än en bestämmelse om kroppsvisitation i brottsförebyggande syfte.

En annan fråga är under vilka förutsättningar kroppsvisitation skall kunna tillåtas. Med hänsyn till bl.a. kravet på proportionalitet kan det, enligt regeringens mening, inte anses lika motiverat att införa en möjlighet för polisen att rutinemässigt kroppsvisitera för att söka efter föremål som kan användas som hjälpmedel vid skadegörelsebrott som när det gäller kroppsvisitation till förebyggande av brott mot liv och hälsa. En lika långtgående reglering som gäller för knivar och andra farliga föremål kan därför inte bli aktuell.

En anledning till att bestämmelsen om kroppsvisitation avseende vapen och andra farliga föremål infördes var att polisen skulle få möjlighet att mera rutinemässigt kontrollera om personer bär med sig sådana föremål i situationer då det finns en överhängande risk för våld som inte är knuten till en bestämd person (se prop. 1987/88:143 s. 21). Det krävs således inte att just den person som blir föremål för kroppsvisitation kan antas bära med sig en kniv eller liknande, utan avgörande är den uppkomna situationen som sådan. Som tidigare påpekats anser regeringen att det inte kan anses vara motiverat med en sådan långtgående reglering när det gäller skadegörelse. Av integritetsskäl bör det för dessa fall uppställas krav på att det på konkreta grunder skall finnas anledning anta att den som avses med åtgärden bär med sig exempelvis klotterutrustning. Någon rutinemässig kontroll, liknande den som kan göras avseende vapen och andra farliga föremål till förebyggande av våldsbrott, bör enligt regeringens mening således inte få förekomma i dessa fall.

JO har menat att kravet på konkret grund inte kan anses vara uppfyllt genom sådana iakttagelser som det ges exempel på i författningskommentaren, såsom att en person som tidigare gjort sig skyldig till skadegörelse genom klotter observeras i en typisk klottermiljö med ryggsäck e.d. som skulle kunna innehålla klotterutrustning. Enligt JO bör det tvärtom krävas att en polisman faktiskt har sett något sådant föremål som på goda grunder kan antas vara ett brottsredskap av aktuellt slag.

Som JK konstaterat är klotterutrustning vanligen relativt skrymmande. Det innebär att polisen ofta kan se att personen troligen gömmer sådana föremål i kläderna, utan att faktiskt ha sett dem. Att begränsa möjligheten till kroppsvisitering till fall där en polisman faktiskt sett föremålet i fråga skulle enligt regeringens bedömning leda till att bestämmelsens tillämpningsområde blev alltför begränsat.

Utöver kravet på konkret grund krävs det enligt förslaget att situationen är sådan att det kan antas att föremålet i fråga kan komma att förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 3 brottsbalken. En förutsättning för för-

verkande av föremål enligt den bestämmelsen är att föremålen påträffats under omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att de skulle komma till brottslig användning. Detta utgör således ytterligare en begränsning av möjligheten till kroppsvisitation för att söka efter hjälpmedel till skadegörelse jämfört med vad som är fallet med vapen och andra farliga föremål till förebyggande av våldsbrott. Polisiära ingripanden mot enskilda individer är alltid förenade med olika slags avvägningar och polisen har stor erfarenhet av att göra samlade bedömningar i sådana situationer. Utgångspunkten för allt polisarbete är att det skall vara baserat på kunskap. Detta innebär bl.a. att var och en som vistas i tunnelbanan med ryggsäck således inte kan komma att drabbas av kroppsvisitation.

Det är en relativt liten grupp som står för en stor del av skadegörelsen genom klotter. En del av gärningsmännen är kända av polisen. När det gäller den gruppen skulle, såsom också framhållits av *Svenska Kommunförbundet* m.fl. remissinstanser, en utvidgad befogenhet att genomföra kroppsvisitation för att söka efter klotterverktyg sannolikt öka polisens möjlighet att ingripa mot sådan brottslighet. Som tidigare påpekats är det allmänt sett viktigt att polisen får de verktyg som behövs för att den skall kunna bedriva sitt arbete på ett så effektivt sätt som möjligt.

JO har anfört att de argument av principiell art som framfördes mot förslaget om kroppsvisitation i propositionen 1987/88:143 om ändring i brottsbalken m.m. äger samma tyngd i dag.

Regeringen kan instämma i att de förslag som nu lämnas inte i någon större utsträckning skiljer sig från förslagen i nämnda proposition. Enligt regeringens bedömning är emellertid de faktiska omständigheterna annorlunda i dag. Trots kraftfulla insatser från olika håll i samhället under den senaste tioårsperioden har skadegörelse genom klotter inte kunnat stävjas i någon större utsträckning. Skadegörelse genom klotter utgör fortfarande en stor del av det totala antalet skadegörelsebrott och förorsakar både stora kostnader och otrivsel för medborgarna. Enligt regeringens uppfattning är det mot den bakgrunden motiverat att nu införa en möjlighet för polisen att i brottsförebyggande syfte kroppsvisitera för att söka efter föremål som kan användas vid skadegörelse på liknande sätt som gäller för knivar och andra farliga föremål. Att polisen, som fallet är i dag, är hänvisad till att avvakta med att ingripa till dess att ett brott har begåtts framstår inte som rimligt i dessa fall.

En annan viktig aspekt är att det genom att införa en möjlighet till kroppsvisitation i förebyggande syfte kan förhindras såväl att enskilda drabbas av brott som att potentiella gärningsmän skrider till verket och utför de brottsliga handlingarna.

JO har vidare framhållit att den i promemorian föreslagna bestämmelsen utformats på ett sådant sätt att den får ett betydligt vidare tillämpningsområde än vad som krävs för att motverka klotter och annan sådan skadegörelse. Den invändningen framfördes även av Lagrådet vid behandlingen av förslagen i propositionen 1987/88:143 om ändring i brottsbalken m.m. I likhet med vad regeringen då anförde vill regeringen framhålla att syftet att motverka skadegörelse genom klotter visserligen är en utgångspunkt för förslaget men att ändamålet med den föreslagna regleringen är att generellt motverka brott som innefattar skada på egen-

dom. Det kan exempelvis röra sig om skadegörelse genom stenkastning och annat.

Mot denna bakgrund föreslås en bestämmelse om kroppsvisitation som innebär att en polisman får kroppsvisitera för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det finns anledning anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Med en sådan utformning anser regeringen att bestämmelsen får anses utgöra en rimlig avvägning mellan kravet på skydd för den personliga integriteten och kravet på effektivitet. Bestämmelsen bör placeras i 19 § polislagen.

## 6.1.2 Straffskalan

**Regeringens förslag:** Straffmaximum för skadegörelse av normalgraden höjs till ett år.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. Några har dock avstyrkt förslaget. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, liksom *Göteborgs tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)*, har konstaterat att det övervägande flertalet av de personer som gör sig skyldiga till skadegörelse genom klotter tillhör den ålderskategori som omfattas av den särskilda straffsättningsbestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken samt, beträffande valet av påföljd, av bestämmelsen i 30 kap. 5 § brottsbalken. Enligt JO finns det därför skäl att anta att normalpåföljden för skadegörelse genom klotter också framdeles kommer att bli böter även om straffmaximum för brottet höjs. Om böter bedöms vara otillräckligt i ett visst fall har JO menat att det redan med nu gällande bestämmelser finns möjlighet att nyansera påföljdsvalet i så måtto att påföljden bestäms till annat än böter. Uppsala universitet har anfört att det kan ifrågasättas dels om en ändring av straffmaximum är motiverad med hänsyn till intresset av att få en mer nyanserad straffmätning i de nedre regionerna av straffskalan, dels om den föreslagna ändringen kommer att leda till det eftersträlvade resultatet. Enligt BRÅ:s bedömning är både de tänkbara individualpreventiva och allmänpreventiva effekterna små av den föreslagna höjningen av straffskalan. *Ungdomsstyrelsen* har ansett förslaget mindre väl underbyggt och menat att de mest verkningsfulla åtgärderna mot klotter i stället måste ske samordnat inom flera områden och i form av s.k. åtgärdspaket. *Underground Productions* har ansett att sex månader är ett tillräckligt straff för att applicera färg på en yta utan tillstånd. *Statens institutionsstyrelse* har inte haft något att erinra mot förslaget men har framhållit att påföljden slutna ungdomsvård skall vara reserverad för de allra allvarligaste brotten och att det därför förefaller som i princip uteslutet att döma en ung person till slutna ungdomsvård för skadegörelse.

**Skälen för regeringens förslag:** Skadegörelse är ett av de vanligaste brotten i Sverige och orsakar avsevärda kostnader för samhället. År 2001 anmäldes cirka 135 000 skadegörelsebrott. Många gånger framstår skadegörelsebrotten som fullständigt meningslös värdeförstöring. Även skadegörelse som inte är ett utslag av ren vandalism uppfattas många gånger som ett meningslöst handlande och framstår ibland som mera kännbar för den skadelidande än ett tillgrepp till samma värde (jfr. NJA 1988 s. 351).

Straffskalorna för skadegörelsebrotten har varit oförändrade alltsedan brottsbalken trädde i kraft 1962. Som tidigare framgått är straffskalan för skadegörelse av normalgraden böter eller fängelse i högst sex månader och för grovt brott fängelse i högst fyra år. Allmänt sett kan konstateras att dessa brott har påtagligt lägre straffskalor än huvudbrotten i 8–10 kap. brottsbalken, dvs. stöld, bedrägeri och förskingring, trots att skadegörelse ofta representerar förhållandevis allvarlig brottslighet med betydande kostnader för samhället som följd. Straffskalan för skadegörelse motsvarar i dag straffskalan för snatteri, bedrägligt beteende och undandräkt. För stöld, bedrägeri och förskingring är straffskalan fängelse i högst två år och för respektive grovt brott fängelse lägst sex månader och högst sex år.

I de allra flesta fallen bestäms påföljden för skadegörelse av normalgraden till dagsböter. En sådan straffskala som satts för skadegörelse – böter till sex månaders fängelse – tolkas också regelmässigt så att strängare påföljd än böter endast skall komma i fråga i undantagsfall.

Högsta domstolen (HD) har inte tagit upp problematiken kring skadegörelse genom klotter. HD:s avgörande i NJA 2000 s. 432 har dock några beröringspunkter med klotterproblematiken. I detta fall synes det handla om skadegörelse av impulskaraktär. Två knappt 20-åriga män dömdes för skadegörelse, bestående i att de krossat ett fönster till entrédörren och ett skyltfönster till Pressbyrån i Norrtälje och därigenom orsakat skador för ca 10 000 kr. Som enda förklaring till gärningen uppgav de, i HD, att den berott på ett infall föranlett av att de vid tillfället varit kraftigt berusade. Tingsrätten dömde båda till 14 dagars fängelse och hovrätten fastställde tingsrättens dom.

HD ändrade straffen till 100 dagsböter och anförde i huvudsak följande. Straffet för skadegörelse är enligt 12 kap. 1 § brottsbalken böter eller fängelse i högst sex månader. I praxis bestäms straffet vanligen till böter även vid skador för förhållandevis höga belopp. Meningslös förstörelse på allmän plats av det slag som det här är fråga om är ägnad att ge upphov inte bara till avsevärda olägenheter för målsäganden utan också till obehag för allmänheten. Även i betraktande av detta kan straffvärdet av brottet enligt hittillsvarande praxis inte anses vara så högt att det föranleder att påföljden skall bestämmas till fängelse. Härvid beaktas även att de tilltalade var endast 19 år när de begick brottet.

Vid bedömning av om ett skadegörelsebrott är grovt skall särskilt beaktas om gärningen inneburit synnerlig fara för någons liv eller hälsa eller skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller om skadan av andra skäl är synnerligen kännbar. Det saknas tydliga avgöranden till ledning för när ett brott skall bedömas som grovt med utgångspunkt enbart från den ekonomiska förlust som det orsakat. Av den praxis som finns framgår emellertid att det skall vara fråga om betydande värden för att gärningen av det skälet skall betraktas som grovt brott.



Som ett exempel kan nämnas ett avgörande av Svea hovrätt 1998 (B 2600/97) där skadegörelse genom klotter som orsakat skada till ett värde av drygt 67 000 kr inte bedömdes som grov.

Värdet av det förstörda kan alltså uppgå till stora belopp utan att gärningen av den anledningen är att rubricera som grov skadegörelse. Renodlade värderesonemang förekommer dock i domstolarna mera sällan i fall av grov skadegörelse.

De flesta skadegörelsebrott avser relativt beskedliga värden. Skadegörelse består allmänt sett ofta av rena impulshandlingar och medför inte någon vinning för förövaren. Man kan på goda grunder anta att gärningsmännen oftast är ungdomar. Sett enbart till den typen av skadegörelse, som utgör den största andelen av skadegörelsebrotten, saknas i och för sig skäl för att genomföra någon förändring av straffskalan.

Klotter är dock en form av skadegörelse som inte sällan sker systematiskt och i viss utsträckning i organiserad form samt orsakar mycket stora kostnader för bl.a. fastighetsägare och trafikbolag. Den föregås ofta av ingående planering varvid risken för lagföring och straff vägs in. I vissa allvarligare fall kan brottsligheten ta sig uttryck i nästintill sabotageliknande former utan att för den skull vara att bedöma som grov. Även annan typ av skadegörelse kan ha ett eller flera av dessa karaktärsdrag. Fakta pekar också på att en liten grupp gärningsmän begår ett stort antal skadegörelsebrott och att det därför ofta är fråga om straffmätning vid såväl återfall i brott som flerfaldig brottslighet.

Skadegörelse framstår ofta som mer kränkande för den drabbade än t.ex. ett rent tillgreppsbrott. Även om skadegörelsen inte medför någon vinning för gärningsmannen måste det konstateras att straffet för skadegörelse ligger omotiverat lågt vid en jämförelse med övriga förmögenhetsbrott. De svåra ordningsstörningar som på senare tid uppstått vid större internationella möten, såväl i Sverige som internationellt, har haft betydande inslag av skadegörelse. Skadegörelsen har sannolikt delvis skett i organiserad form. Varje enskild skadegörelsehandling i sådana sammanhang sedd för sig framstår inte alltid som så allvarlig. De sammantagna skadorna kan dock uppgå till höga belopp och skadegörelsen kan utgöra en väsentlig del i de ordningsstörningar som uppstår. Som ytterligare ett exempel kan nämnas skadegörelse som utgör en del i en systematisk förföljelse av en person.

I de fall sådan skadegörelse är av särskilt allvarlig art men inte är att bedöma som grov, kan det finnas anledning att ifrågasätta om nuvarande straffskala, särskilt vid en jämförelse med förmögenhetsbrotten, är tillräckligt vid. Många gånger måste sådan skadegörelse anses ha ett straffvärde som ligger ovanför bötesnivån. Den nuvarande straffskalan sträcker sig visserligen från böter upp till sex månaders fängelse. En sådan straffskala innebär dock att strängare påföljd än böter döms ut endast i undantagsfall.

Enligt regeringen finns det i de nyss nämnda fallen av allvarlig skadegörelse anledning till en strängare bedömning än vad som hittills kommit till uttryck i praxis. Normalpåföljden för skadegörelse bör alltså vara böter. Avsikten med den nu föreslagna skärpningen av straffskalan är således att skapa utrymme för en strängare bedömning av särskilt allvarliga fall av skadegörelse som ändå inte kan anses utgöra grovt brott. Omständigheter som bör vägas in vid prövningen av om en strängare be-

dömning är påkallad är om skadegörelsen skett systematiskt, om brottsligheten varit organiserad och föregåtts av planering eller om den genomförts på ett hänsynslöst sätt. Att brottsligheten förorsakat stor ekonomisk skada bör också påverka bedömningen.

*Uppsala universitet* har i sitt remissyttrande anført att de eftersträvade förändringarna i praxis förutsätter att man gör bruk av den mycket betydande del av straffskalan som blir gemensam för skadegörelse och grov skadegörelse. Detta aktualiserar frågor om hur bedömningen av ett brotts konkreta straffvärde förhåller sig till placeringen i svårighetsgrad. Universitetet har menat att det kan ifrågasättas om en sådan ändring som föreslås i promemorian får den avsedda effekten eftersom de fall som de föreslagna ändringarna tar sikte på synes vara sådana att bedömningen av straffvärdet och gradindelningen i huvudsak sammanfaller. Det förhållandet att ett skadegörelsebrott avser betydande värde synes exempelvis vara en omständighet som rimligen bör tillmätas samma betydelse vid placeringen i svårighetsgrad som vid en bedömning av brottets konkreta straffvärde. Om man beträffande ett enskilt skadegörelsebrott finner att straffvärdet ligger på fängelsenivå med hänsyn till skadornas omfattning torde detta, enligt universitetet, följaktligen i regel föranleda att brottet är att anse som grovt. Enligt universitetet finns det med andra ord mycket som talar för att de problem som anses finnas med nuvarande straffmättingspraxis inte har sin grund i att straffskalan för skadegörelse är för snäv, utan snarare har att göra med relationen mellan skadegörelse och grov skadegörelse.

Visserligen får samma omständigheter betydelse såväl vid bedömningen av ett brotts konkreta straffvärde som vid bedömningen av huruvida ett brott är grovt eller inte. Detta är också syftet med höjningen av straffmaximum för skadegörelse. Regeringen delar dock inte universitetets bedömning att det inte skulle finnas utrymme för straffskärpning för mer allvarliga skadegörelsebrott, utan att de för den skull skulle bedömas som grova. Någon förändring avseende när ett skadegörelsebrott skall bedömas som grovt är inte avsedd. I konsekvensens namn borde möjligen därför också straffminimum för grov skadegörelse höjas, så att överlappningen inte blir så stor, för att i viss mån undvika ovan beskrivna tillämpningsproblem. Något beredningsunderlag för en sådan lagändring finns dock inte. Det skulle kunna leda till en betydande straffskärpning för de grova brotten. Något behov härav har inte framkommit. Någon annan möjlighet än den som nu föreslås för att åstadkomma den avsedda effekten synes därför för närvarande inte föreligga. Ett års överlappning kan inte heller betraktas som anmärkningsvärd jämfört med vad som gäller straffskalorna för förmögenhetsbrott.

Regeringen anser att straffskalan för brott av normalgraden bör höjas till böter eller fängelse i högst ett år. Det bör betonas att avsikten med en sådan höjning inte är att generellt höja straffet för skadegörelse av normalgraden utan endast att ge utrymme för en mer nyanserad påföljdsbestämning i allvarigare fall. Höjningen är inte heller avsedd att förändra påföljdsvalet för den här typen av brottslighet. När brottet har så högt straffvärde att böter inte kan anses som en tillräcklig påföljd får påföljden bestämmas enligt bestämmelserna i 30 kap. brottsbalken och icke frihetsberövande påföljder således i första hand väljas. För vuxna lagöverträdare blir det i dessa fall fråga om villkorlig dom eller skyddstillsyn.

När det gäller unga lagöverträdare är det i stället överlämnade till vård inom socialtjänsten som i första hand blir aktuellt i de fall påföljden bedöms inte kunna stanna vid böter. Inom ramen för överlämnandepåföljden kan föreskrivas att den unge skall genomgå ungdomstjänst, och beträffande villkorlig dom och skyddstillsyn kan föreskrivas samhällstjänst. Denna kan ges ett pedagogiskt innehåll, t.ex. klottersanering. Det torde, som *Statens Institutionsstyrelse* påpekat, i praktiken vara uteslutet att skadegörelse av normalgraden är av så allvarligt slag att fängelse blir aktuellt för gärningsmän som är under 18 år, för vilket krävs synnerliga skäl. Om så undantagsvis skulle vara fallet skall påföljden i stället bestämmas till slutet ungdomsvård.

JO har, liksom *Göteborgs tingsrätt*, *Uppsala universitet* och *BRÅ*, konstaterat att det övervägande flertalet av de personer som gör sig skyldiga till skadegörelse genom klotter tillhör den ålderskategori som omfattas av den särskilda straffnedsättningsbestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken samt beträffande valet av påföljd av bestämmelserna i 30 kap. 5 § brottsbalken. Enligt JO finns det därför skäl att anta att normalpåföljden för skadegörelse genom klotter också framdeles kommer att bli böter även om straffmaximum för brottet höjs. Om böter bedöms vara otillräckligt i ett visst fall har JO menat att det redan med nu gällande bestämmelser finns möjlighet att nyansera påföljdsvalet i så måtto att påföljden bestäms till annat än böter.

Det är visserligen riktigt att de flesta som gör sig skyldiga till skadegörelse genom klotter tillhör den ålderskategori som omfattas av särskilda bestämmelser avseende straffmätning och påföljdsval. Straffskalan för en viss bestämmelse måste emellertid grundas på vad som gäller för vuxna lagöverträdare. En skärpning av straffskalan får också genomslag när det gäller unga lagöverträdare även om de omfattas av specialbestämmelser avseende straffnedsättning och av val av påföljd. Liksom när det gäller den föreslagna bestämmelsen om att ge polisen möjlighet att kroppsvisitera i förebyggande syfte vill regeringen framhålla att syftet att motverka skadegörelse genom klotter visserligen är en utgångspunkt för förslaget men att ändamålet med den föreslagna regleringen är att generellt motverka brott som innefattar skada på egendom.

Det bör i detta sammanhang nämnas att regeringen nyligen har beslutat om direktiv för en översyn av det allmännas ingripanden vid ungdomsbrott (Dir. 2002:95). Utredaren skall också lämna förslag till hur påföljdssystemet kan vidareutvecklas och förbättras. Uppdraget omfattar såväl frågan om valet av påföljd som verkställigheten av de olika påföljderna. Syftet med uppdraget är således att gå vidare i arbetet med att utveckla ett påföljdssystem för unga som har ett pedagogiskt och tydligt innehåll. De straffrättsliga principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens skall upprätthållas. Utifrån den unges behov skall bättre förutsättningar skapas för ett återförande till ett socialt välfungerande liv. På så sätt skall en positiv förändring åstadkommas.

En konsekvens av den nu föreslagna höjningen av straffskalan är att anhållande och häktning kan komma i fråga inte bara vid misstanke om grov skadegörelse utan även vid misstanke om skadegörelse av normalgraden. Höjningen av straffmaximum medför inte någon förändring av preskriptionstiden för skadegörelsebrottet.

### 6.1.3 Försök och förberedelse

**Regeringens bedömning och förslag:** Förberedelse till skadegörelse av normalgraden bör inte kriminaliseras. Däremot bör försök till skadegörelse av normalgraden kriminaliseras.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Några har dock avstyrkt det. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har inledningsvis konstaterat att det redan nu finns möjlighet för polisen att ingripa med stöd av 13 § polislagen (1984:387) mot den som står i begrepp att utöva skadegörelse. Vidare har JO pekat på risken för icke rättsenliga envarsgripanden enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har menat att eftersom att försök är kriminaliserat i relativt begränsad omfattning och i regel endast till relativt allvarliga brott synes en kriminalisering av försök till skadegörelse leda till en viss skevhet i systemet. Härvid bör, enligt universitetet, beaktas att kriminaliseringen inte endast kommer att träffa de mer allvarliga fall av försök till skadegörelse som motiverar förslaget, utan även närmast bagatellartade gärningar som gränsar till åverkan. *Underground Productions* har pekat på att det exempel som ges i promemorian, att ta sig in på ett inhägnat område, oftast är liktydigt med olaga intrång, vilket borde vara tillräckligt. *Ungdomsstyrelsen* har funnit även detta förslag mindre väl underbyggt och ställt sig frågande till om de föreslagna åtgärderna är de mest effektiva för att bekämpa den typ av skadegörelse som avses.

**Skälen för regeringens bedömning och förslag:** Som tidigare framgått är förberedelse och försök till grov skadegörelse straffbelagt medan förberedelse och försök till brott av normalgraden inte är kriminaliserat.

Frågan om att kriminalisera förberedelse till brott av normalgraden berördes i propositionen 1987/88:143. I propositionen uttalades att en sådan ordning vare sig är ändamålsenlig eller lämplig. Bl.a. pekades på att det endast undantagsvis kan antas att färgburkar och liknande är att anse som sådant hjälpmedel som avsågs i bestämmelsen om förberedelse i 23 kap. 2 § brottsbalken i dess dåvarande lydelse. I kommentaren till den bestämmelsen sades uttryckligen att föremål som visserligen kan användas som hjälpmedel vid brott men som likväl har en legal användning inte utgör ”annat sådant hjälpmedel” som avses i bestämmelsen (Holmqvist m.fl. Brottsbalken En kommentar Kap. 13–24, s. 23:25). Vad gäller sprayburkar har sådana ett stort legalt användningsområde och kan i enlighet med vad som uttalades i kommentaren knappast anses utgöra sådant hjälpmedel som avsågs i 23 kap. 2 § brottsbalken i dess dåvarande lydelse. Till detta kommer att förberedelsebrottet allmänt sett bör vara förbehållet brottslighet av allvarligare slag.

Hjälpmedelsbegreppet har nyligen ändrats (SFS 2001:348, prop. 2000/01:85, bet. 2000/01:JuU25, rskr. 2000/01:224). Ändringen innebär att den tidigare normerande uppräkningslistan av hjälpmedel har slopats och ersatts av ett generellt rekvisit; ”något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott”. Bestämmelsen utesluter inte att befattning med föremål som även har ett legitimt användningsområde skulle kunna omfattas av straffansvar. Det kan emellertid starkt ifrågasättas om t.ex.

sprayburkar, som har ett så omfattande legitimt användningsområde och knappast utgör något typiskt brottsverktyg, faller inom ramen för bestämmelsens tillämpningsområde.

Av nu anförda skäl bör förberedelse till skadegörelse av normalgraden inte kriminaliseras.

När det gäller försök kan det emellertid finnas skäl att göra en delvis annorlunda bedömning. Enligt 23 kap. 1 § brottsbalken skall den som påbörjat utförandet av ett brott utan att detta har kommit till fullbordan dömas för försök till brottet i de fall särskilt stadgande givits därom. Försökspunkten ligger således närmare fullbordanspunkten än vad som är fallet med förberedelse till brott. Normalt sett torde det också vara lättare att styrka försök än förberedelse till brott, eftersom det många gånger bör finnas fler objektiva omständigheter som talar för brott i försökssituationen än vad som är fallet i förberedelsesituationen.

Som konstaterats i föregående avsnitt sker skadegörelse genom klotter inte sällan systematiskt och i organiserad form samt orsakar ofta stora kostnader utan att brottet är att bedöma som grovt. Detta kan gälla även annan form av skadegörelse, exempelvis systematisk vandalism av annat slag. Det kan vidare vara svårt att bedöma om ett ännu inte fullbordat skadegörelsebrott skulle vara att bedöma som grovt brott och försök därför straffbart enligt gällande lagstiftning. Dessa omständigheter talar för att det finns behov av att kunna ingripa innan brottet fullbordats även vid skadegörelse av normalgraden.

I promemorian (Ds 2001:43) anförts som skäl för förslaget att kriminalisera försök till skadegörelse av normalgraden bl.a. att det skulle möjliggöra för polisen att ingripa innan brott har fullbordats. Som *JO* påpekat finns det redan i dag möjlighet för polisen att ingripa med stöd av 13 § polislagen (1984:387) mot den som står i begrepp att utöva skadegörelse. Bestämmelsen är dock endast inriktad på att avvärja det förestående brottet och de möjligheter som står till buds enligt 13 § är i brottsbekämpningshänseende inte alls lika effektiva som det som nu föreslås. Såväl den föreslagna möjligheten för polisen att kunna kroppsvisitera personer i förebyggande syfte som nykriminaliseringen av försök till skadegörelse syftar till att polisen effektivt skall kunna se till att potentiella klottrare hindras från att begå skadegörelse eller om de redan har skridit till verket gripa dem och se till att de lagförs. Och det övergripande motivet för dessa skärpningar är att klotter utgör ett stort samhällsproblem. Enligt regeringens mening är dessutom skadegörelsebrott redan på försöksstadiet så klandervärda att det finns skäl för en kriminalisering.

*JO* har vidare ansett att det ligger i farans riktning att den föreslagna utvidgningen av det straffbara området kommer att medföra ett inte obetydligt antal icke rättsenliga envarsgripanden (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken) av det skälet att det inte är en enkel uppgift att fastställa när försökspunkten skall anses vara uppnådd i ett visst fall. Den svårighet som *JO* pekat på torde föreligga avseende flera olika brottstyper där det kan bli aktuellt för en enskild att ingripa, exempelvis försök till stöld, och regeringen har svårt att se att detta skulle vara ett skäl för att inte kriminalisera just försök till skadegörelse.

Enligt regeringens bedömning måste de omständigheter som ovan redogjorts för anses utgöra tillräckliga skäl att straffbelägga försök till skadegörelse också när denna inte är att anse som grov. Förslaget bör också

ses med beaktande av förslaget om ett höjt straffmaximum till fängelse ett år för skadegörelse.

I kommentaren till brottsbalken sägs att ett allmänt kännetecken på att försökspunkten har passerats är att gärningsmannens uppträdande visar att han lämnat planeringsstadiet och nu skrider till verket (s. 23:6). Om exempelvis en person har tagit sig in på ett inhägnat område eller på ett annat område som han inte har rätt att beträda i syfte att klottra, torde försökspunkten därmed vara uppnådd. Visserligen har personen sannolikt gjort sig skyldig till olaga intrång om han tagit sig in på ett sådant område, men eftersom olaga intrång endast har böter i straffskalan är exemplet ändå relevant. Objektiva omständigheter som talar för att uppsåt föreligger i ett sådant fall skulle exempelvis kunna vara att personen i fråga bär med sig klotterutrustning och att det inte finns någon annan rimlig förklaring till vistelsen på området än att personen begett sig dit för att klottra.

Ett annat exempel på försök till skadegörelse skulle kunna vara att någon kastar en sten eller annat tungt föremål mot ett skyltfönster med uppsåt att krossa detta eller spridande av ett farligt datavirus som emellertid upptäcks i tid och därför inte hinner orsaka någon skada. Även sådana förfaranden måste anses vara så klandervärda att en kriminalisering är motiverad.

## 6.2 Utvärdering

**Regeringens bedömning:** Om de i denna lagrådsremiss föreslagna lagändringarna genomförs, bör effekterna av dessa utvärderas.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har tillstyrkt bedömningen. Ingen remissinstans har avstyrkt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Rättsväsendets myndigheter spelar en viktig roll när det gäller att bekämpa klotter. Statsmakterna har ett ansvar för att polisen har de verktyg den behöver i sin brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet. Det är mot den bakgrunden förslagen till lagändringarna i denna lagrådsremiss skall ses. Enligt den bedömning som görs i promemorian kommer de föreslagna författningsändringarna att innebära ökade möjligheter för polisen att ingripa i såväl förebyggande som bekämpande syfte när det gäller klotter och annan skadegörelse.

För att ytterligare effektivisera polisens förebyggande och brottsbekämpande arbete mot klotter är det viktigt att följa upp och utvärdera i vilken utsträckning och på vilket sätt lagändringarna i lagrådsremissen, om de genomförs, förbättrat polisens möjligheter att förebygga och bekämpa klotter. Därigenom vinnns kunskap om vad som kan behöva förändras och förbättras. Det är ett naturligt led i effektiviseringen av rättsväsendets myndigheter och den fortgående kunskapsutveckling som skall ligga till grund för ett modernt polisarbete.

Under förutsättning att de föreslagna lagändringarna genomförs, bör det utvärderas i vilken mån dessa nya bestämmelser förbättrat polisens möjligheter att ingripa mot klotter i ett tidigt skede innan skada upp-

kommit och i vilken utsträckning nämnda bestämmelser påverkar förekomsten av klotter och skadeverkningarna därav.

## 7 Ikraftträdande

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2003. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

## 8 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om en utvidgning av möjligheten för polisen att kroppsvisitera för att söka efter bl.a. klotterutrustning medför att polisen kan ingripa i ett tidigare skede än vad som i dag är fallet och torde inte medföra några kostnadsökningar.

Förslaget att kriminalisera försök till skadegörelse av normalgraden syftar till att utvidga det kriminaliserade området. Denna utvidgning kan leda till en ökad måltillströmning, som dock inte kan förutses bli annat än marginell.

Den föreslagna höjningen av straffskalan innebär att anhållande och häktning kan komma i fråga för skadegörelse av normalgraden. Detta bedöms emellertid bli aktuellt endast i vissa undantagsfall.

Sammantaget görs bedömningen att den eventuella ökningen av kostnader för rättsväsendet skall finansieras inom nuvarande anslag.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

#### 19 §

Den nya bestämmelsen i andra punkten i *andra stycket* innebär att en polisman får kroppsvisitera i förebyggande syfte för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. Förutsättningarna för kroppsvisitation i dessa fall är dels att det finns anledning att anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig, dels att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Det uppställs sålunda ett krav på att den som avses med åtgärden på konkreta grunder kan antas bära med sig hjälpmedel till skadegörelsebrott. Av detta följer att det inte får förekomma någon rutinmässig kontroll motsvarande den som kan förekomma avseende vapen och andra farliga föremål till förebyggande av våldsbrott.

Bedömningen av om det finns tillräcklig grund för att ingripa får ske med utgångspunkt från samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Omständigheter som skulle kunna tala för ett ingripande kan exempelvis

vara att en person, som är känd av polisen för att tidigare ha förekommit i sammanhang där klotterbrott begåtts, observeras i en typisk klottermiljö med ryggsäck e.d. som skulle kunna innehålla klotterutrustning eller att man av formen på en persons jacka kan anta att denne gömmer klotterutrustning innanför densamma. En sådan bedömning grundar sig sålunda på den kunskap och erfarenhet som polisen har om personer som tidigare gjort sig skyldiga till t.ex. klotter och i vilken miljö sådan brottslighet normalt begås. Kraven är så högt ställda att det naturligtvis inte kan komma i fråga att var och en som vistas t.ex. i tunnelbanan med en ryggsäck kan bli föremål för kroppsvisitation enligt den föreslagna bestämmelsen. Ändringen behandlas närmare i avsnitt 6.1.1.

Övriga ändringar i andra stycket är av endast redaktionell art.

## 9.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

### **12 kap.**

#### **1 §**

Genom ändringen höjs straffmaximum för skadegörelse av normalgraden till fängelse i ett år. Avsikten med höjningen är inte att generellt höja straffet för skadegörelse av normalgraden utan endast att ge utrymme för en mer nyanserad påföljdsbestämning i vissa fall. Ändringen behandlas närmare i avsnitt 6.1.2.

#### **5 §**

Genom ändringen, som behandlas i avsnitt 6.1.3, kriminaliseras försök till skadegörelse av normalgraden.



# Sammanfattning av departementspromemorian Åtgärder mot klotter (Ds 2001:43)

## Bakgrund

Klotter utgör ett stort problem i Sverige i dag. Det skapar otrivsel och medför ekonomiska förluster. Såväl allmänna platser och kommunikationer som näringslivet och enskilda utsätts för klotter.

Under år 2000 polisanmälades cirka 25 000 klotterbrott och de utgjorde då en femtedel av samtliga polisanmälda skadegörelsebrott. Det står helt klart att denna siffra är en underskattning av den verkliga brottsligheten. Trots att de fakta som föreligger inte tyder på att klottret ökat under senare år, måste brottsligheten ändå bedömas vara av så stor omfattning och orsaka sådana skador att ytterligare åtgärder för att förebygga och minska klottret bör övervägas.

## Förslag

I promemorian föreslås olika åtgärder för att motverka och minska klotter i främst offentliga miljöer. Det rör sig dels om skärpningar av det straffrättsliga regelverket, dels om brottsförebyggande åtgärder av annat slag.

Polisen föreslås få utökade möjligheter att i förebyggande syfte kroppsvisitera för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. Vidare föreslås att straffmaximum för skadegörelse av normalgraden höjs från sex månader till ett år. Slutligen läggs det fram ett förslag om att kriminalisera försök till skadegörelse av normalgraden.

Att göra ändringar i det straffrättsliga regelverket bedöms emellertid inte som tillräckligt för att komma till rätta med klottret. Ytterligare åtgärder behövs. I promemorian görs därför bedömningen att det föreligger ett behov av dels att kartlägga åtgärder mot klotter och effekter av åtgärderna samt att initiera och utvärdera försöksprojekt på området, dels att utvärdera effekterna av de föreslagna lagändringarna.

## 1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 19 § polislagen (1984:387) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 19 §<sup>1</sup>

En polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får i anslutning till ingripandet kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig

1. av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand, eller

2. för att hans identitet skall kunna fastställas.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter

1. vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan komma att förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

2. föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det finns anledning anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan komma att förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1993:1412.

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 1 och 5 §§ brottsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**12 kap.**

1 §

Den som förstör eller skadar egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill, *dömes* för skadegörelse till böter eller fängelse i högst *sex månader*.

Den som förstör eller skadar egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill, *döms* för skadegörelse till böter eller fängelse i högst *ett år*.

5 §

För försök eller förberedelse till grov skadegörelse, *så ock* för underlåtenhet att avslöja sådant brott *dömes* till ansvar enligt vad i 23 kap. *stadgas*.

För försök eller förberedelse till grov skadegörelse och *försök till skadegörelse samt* för underlåtenhet att avslöja *grov skadegörelse*, *döms* till ansvar enligt vad *som föreskrivs* i 23 kap.

## Förteckning över remissinstanser

Remissyttranden har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Ungdomsstyrelsen, Boverket, Svenska Kommunförbundet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Statens järnvägar, AB Storstockholms Lokaltrafik, Svensk Handel, Sveriges advokatsamfund, Västerås kommun, Stockholms kommun, Norrköpings kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Statens skolverk, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statens institutionsstyrelse, Underground Productions och Falck Security AB. Ett yttrande från Åklagarmyndigheten i Linköping med därtill bifogat yttrande från Åklagarkammaren i Nyköping, Åklagarmyndigheten i Västerås och Åklagarmyndigheten i Malmö.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men avstått. Sveriges domareförbund, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Rinkebyskolan, Fryshuset och Elevorganisationen i Sverige.