

Regeringens proposition

2002/03:138

Åtgärder mot klotter och annan skadegörelse

Prop.
2002/03:138

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 maj 2003

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås skärpningar av det straffrättsliga regelverket för att förebygga och bekämpa klotter och annan skadegörelse.

Polisen föreslås få möjlighet 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 i sex månader till fängelse i ett år. Slutligen läggs det fram ett förslag om att kriminalisera försök till skadegörelse av normalgraden.

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

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	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.....	7
5	Gällande reglering och tidigare lagförslag.....	9
5.1	Ansvars- och påföljdsbestämmelser.....	9
5.2	Kroppsvsitation och förverkande.....	9
6	Överväganden och förslag.....	11
6.1	Lagstiftningsåtgärder.....	11
6.1.1	Kroppsvsitation.....	11
6.1.2	Straffskalan.....	19
6.1.3	Försök och förberedelse.....	26
6.2	Utvärdering.....	29
6.3	Övriga brottsförebyggande åtgärder mot skadegörelse i form av klotter.....	29
7	Ikraftträdande.....	31
8	Ekonomiska konsekvenser.....	31
9	Författningskommentar.....	31
9.1	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	31
9.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	32
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Åtgärder mot klotter (Ds 2001:43).....	33
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	34
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	36
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	37
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	39
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2003.....	42

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:138

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

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

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 §¹

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 särskild 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 januari 2004.

¹ 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

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 kommun 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).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 februari 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har haft synpunkter på lagrådsremissens underlag till två av förslagen, nämligen förslaget om kroppsvisitation och förslaget om höjning av straffmaximum för skadegörelse av normalgraden, och har därför inte kunnat tillstyrka dessa förslag. I fråga om förslaget att kriminalisera försök till skadegörelse av normalgraden har Lagrådet främst invänt att det inte bör genomföras isolerat. Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i avsnitt 6.1.1–6.1.3 och presenterar därvid ytterligare underlag för förslagen. Regeringen lägger därefter fram samtliga tre förslag, i ett avseende dock i något förändrad form.

Regeringens bedömning: Skadegörelse, särskilt genom klotter, är ett problem och orsakar sådana skador att ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa brottsligheten behövs.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning som dock omfattar skadegörelse i stort och inte enbart klotter.

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 samhällsproblem. År 2001 polisanmäldes ca 135 000 skadegörelsebrott. Av dessa utgjorde drygt 25 procent klotterbrott. Motsvarande siffra för 2002 var dryga 140 000, varav 31 procent var klotterbrott. Enligt *BRÅ* har de anmälda skadegörelsebrotten ökat kontinuerligt över tid sedan andra hälften av 1980-talet. Under t.ex. 1987 och 1988 uppgick antalet anmälda sådana brott till drygt 82 000 respektive knappt 86 000. Från 1996 kan klotterbrotten urskiljas i statistiken över skadegörelsebrotten. Under perioden 1996–2002 nästan tredubblades de anmälda klotterbrotten enligt *BRÅ*. Den anmälda skadegörelsebrottsligheten är alltså mer omfattande nu än tidigare. Det är emellertid inte givet att statistiken visar omfattningen av den verkliga brottsligheten, eftersom t.ex. större kommuners benägenhet att polisanmäla skadegörelse i form av klotter, där ingen misstänkt person finns, är låg, bland annat beroende på dålig försäkringstäckning. Hur mycket skadegörelsebrotten ökat reellt sett kan därför inte med bestämdhet sägas. Hittills vidtagna åtgärder har dock uppenbarligen inte varit tillräckliga. Brottsligheten måste anses utgöra ett så stort problem i dag att ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa den bör övervägas.

De ekonomiska konsekvenserna av skadegörelse, såväl för det allmänna och näringslivet som för privatpersoner, är kännbara. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för att återställa Storstockholms Lokaltrafik (SL) egendom efter skador av enbart klotter uppgick till dryga 50 miljoner kronor under 2002 enligt *BRÅ*. För Västrafik AB kostade enligt bolaget klottersaneringen under samma år 25 miljoner kronor. Utgifterna för att sanera klotter i hela landet är långt högre. Kostnaderna för att återställa egendom efter skadegörelse i stort är ännu 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 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 bland andra BRÅ lyft fram. Ett område som är utsatt för omfattande skadegörelse, bl.a. i form av klotter, och som inte saneras omedelbart, är lockande för andra presumtiva brottslingar och riskerar att bli allt mer förfallet. Dessutom ökar risken för att många människor undviker att vistas i eller passera genom ett sådant område kvälls- och nattetid, eftersom de upplever det som otryggt. 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. Bostadsområden som är mycket utsatta för skadegörelse tenderar att ha en hög omflyttning då sådana områden upplevs som mindre attraktiva också för boende. I närheten av sådana platser eller områden minskar även attraktiviteten för näringslivet att etablera sig.

Brottsligheten är skadlig, inte bara för dem som utsätts för den, utan också för de personer som begår brotten. De i många fall mycket unga gärningsmännen torde ha svårt att i förväg överblicka de negativa sociala och ekonomiska konsekvenserna av att bli dömda för skadegörelsebrott och förpliktas betala skadestånd, som kan uppgå till avsevärda belopp. Särskilt 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 skadegörelse i form av 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 belägg 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 polisanmälningar som avser misstänkt skadegörelse i form av klotter upptar bara något enstaka brott. Det finns dock en grupp personer 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 syftar 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 klotteret 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 utgör en homogen grupp, vilket indikerar behovet av olika typer av åtgärder för att förebygga klotter.

När det gäller annan skadegörelse än klotter är den enligt BRÅ inte tillnärmelsevis så dominerad av unga gärningsmän som klotter. Ungdomar i åldern 15–20 år utgör endast omkring en tredjedel av de misstänkta gärningsmännen enligt BRÅ.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att skadegörelse – både i form av klotter och i andra former – är ett betydande samhällsproblem och orsakar sådana skador, av såväl ekonomisk som annan natur, att ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa brottsligheten behövs. För att komma till rätta med problemen krävs enligt regeringens bedömning åtgärder på flera olika plan. Regeringen föreslår därför vissa lagändringar och därmed sammanhängande åtgärder, se avsnitt 6.1 och 6.2. Det är också av stor vikt att öka de brottsförebyggande åtgärderna mot skadegörelse i form av klotter. Denna fråga behandlas i avsnitt 6.3.

5 Gällande reglering och tidigare lagförslag

5.1 Ansvars- och påföljdsbestämmelser

Den som klottrar på eller annars uppsåtligen skadar 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 bl.a. genom att en ny bestämmelse i punkt 3 infördes (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 lagstift-

ning 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 att 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 särskild anledning att 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 utom såtillvida att regeringens förslag innebär att det skall finnas *särskild* anledning att anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och inte endast att det finns anledning till sådant antagande.

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 författningsskomentaren. 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

Utgångspunkter för en möjlighet till kroppsvisitation

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. Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har den enskilde rätt till respekt för sitt privatliv. Ingrepp i denna rätt är dock tillåtet under förutsättning att det finns lagstöd för ingreppet och att det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ett legitimt syfte, t.ex. förebyggande av oordning eller brott.

Som framgått i avsnitt 4 och som också behandlas närmare nedan förekommer skadegörelse i betydande omfattning och orsakar brottsligheten samhället och enskilda stora kostnader. Även allmänheten drabbas av skadegörelsebrott genom att skadegörelse ofta skapar otrygghet och

otrivsel. Som också framgått tidigare anser regeringen att ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa skadegörelse är motiverade. En sådan åtgärd skulle kunna bestå i en möjlighet för polisen att under vissa förutsättningar kroppsvisitera potentiella gärningsmän. Därigenom skulle dessa kunna frånges föremål som kan användas för klotter och annan skadegörelse och brotten därmed förhindras. Enligt regeringens mening måste det i och för sig ses som ett angeläget och godtagbart ändamål att försöka komma till rätta med denna form av brottslighet genom kroppsvisitation.

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 det följande behandlar regeringen först frågan om en möjlighet till kroppsvisitation bör införas mot bakgrund av de utgångspunkter som angetts i detta avsnitt. Därefter tar regeringen upp frågan hur en sådan bestämmelse bör utformas.

Bör en möjlighet till kroppsvisitation införas?

För att polisen skall kunna bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete är det viktigt att verkningfulla 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 det 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. Regeringen vill 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 dock vägas mot kravet på skydd för den personliga integriteten. För att en inskränkning av skyddet mot kroppsvisitation skall vara acceptabel krävs som ovan nämnts, förutom ett godtagbart ändamål, att det finns ett påtagligt behov av att använda just kroppsvisitation, att en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig samt att tvångsåtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. Det måste alltså göras en avvägning mellan intresset av att motverka skadegörelse och intresset av att skydda den personliga integriteten.

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. Också *Lagrådet* har framfört att de principiella invändningarna mot att inskränka skyddet mot kroppsvisitation som då gjordes fortfarande har bärkraft. Till stöd för en annan bedömning bör enligt *Lagrådet* krävas att det uppkommit ett klart ökat

behov av insatser mot klotter och annan skadegörelse. Lagrådet har dock ansett att det i lagrådsremissen inte anförts omständigheter som ger anledning anta att en sådan förändring ägt rum och har därför inte kunnat tillstyrka remissens förslag om kroppsvisitation.

Den fråga som är av intresse i sammanhanget är, som Lagrådet också menat, om det inträffat en förändring som nu motiverar att det införs en möjlighet till kroppsvisitation i brottsförebyggande syfte. Lagrådet har ansett att lagrådsremissens underlag i denna fråga varit bristande och har på grund därav inte kunnat tillstyrka en sådan möjlighet. Regeringen utvecklar därför nu sin syn på om en sådan förändring har skett.

Enligt regeringens bedömning är de faktiska omständigheterna annorlunda i dag än då det förra förslaget om kroppsvisitation var aktuellt för ett drygt decennium sedan. Under den dryga tioårsperiod som förflutit sedan dess har insatser mot skadegörelse vidtagits från olika håll i samhället. Någon samlad bild av dessa insatser finns visserligen inte. Det står dock klart att en mängd åtgärder av varierande slag har vidtagits som framför allt har syftat till att förebygga brottsligheten. Vissa av dessa har främst varit inriktade på klotter medan andra har haft ett bredare brottsförebyggande syfte. Som exempel kan nämnas informationskampanjer riktade till barn och ungdomar samt till föräldrar och personal som arbetar med barn och ungdom. Vidare kan nämnas sociala program som lagliga alternativ till klotter eller aktiviteter för att skapa en meningsfull fritid för ungdomar. Andra åtgärder har bestått i försök att minska antalet brottsfall genom t.ex. klotterskydd, omedelbar klotterborttagning och övervakning eller närvaro av poliser, säkerhetsvakter, konduktörer samt föräldrargrupper och andra grupper som nattvandrare. Slutligen skall nämnas polisiära åtgärder på olika plan.

Trots att dessa åtgärder har vidtagits kan konstateras att den officiella statistiken över anmälda brott visar att omfattningen av den anmälda skadegörelsebrottsligheten inte har minskat i förhållande till slutet av 1980-talet. Som framgått av avsnitt 4 uppgick det totala antalet anmälda skadegörelsebrott till omkring 135 000 år 2001. Motsvarande siffra för 2002 var dryga 140 000. Under 1987 och 1988, då det tidigare förslaget om kroppsvisitation diskuterades, uppgick däremot antalet anmälda skadegörelsebrott till drygt 82 000 respektive knappt 86 000. Enligt BRÅ visar också utvecklingen av de polisanmälda skadegörelsebrotten under åren 1986–2002 på en konstant ökning.

Vad särskilt gäller klotter polisanmäldes närmare 43 000 klotterbrott under 2002. Klottret utgjorde då 31 procent av samtliga anmälda skadegörelsebrott. Under 2001 var motsvarande siffra 25 procent. Enligt BRÅ har de anmälda klotterbrotten nästan tredubblats under åren 1996–2002. Före 1996 kunde, som tidigare nämnts, klotterbrotten inte urskiljas särskilt i statistiken.

Statistiken visar alltså att den anmälda skadegörelsebrottsligheten är klart mer omfattande nu än vid tiden för det förra förslaget. I själva verket är skadegörelsebrottsligheten den brottslighet som ökat mest statistiskt sett, och den utgör i dag en tiondel av all anmäld brottslighet. Visserligen går det inte av statistiken att dra några säkra slutsatser om den reella ökningen av skadegörelsebrotten. Det beror på att statistiska ökningarna liksom minskningar kan genereras av en förändrad anmälningsbenägenhet. Trots detta kan man på grund av den kraftiga statistiska ök-

ningen av brottsligheten utgå ifrån att en reell ökning skett. Även om det också delvis är en ökad anmälningsbenägenhet som ligger bakom den statistiska ökningen, visar det vidare att allmänheten upplever brottsligheten som ett större problem i samhället i dag. Dessa förhållanden är givetvis av vikt vid bedömningen av om en möjlighet till kroppsvisitation nu bör införas.

Dessutom måste beaktas att kostnaderna för skadegörelse är betydande. En heltäckande kostnadsbild har visserligen inte varit möjlig att ta fram. Det beror bl.a. på att kommunerna sällan redovisar sådana utgifter särskilt. Vidare drabbar kostnaderna olika enskilda, t.ex. fastighetsägare, och dessa kostnader dokumenteras inte på något samlat sätt. Vid en undersökning utförd av BRÅ av kostnaderna hos vissa enskilda drabbade, bl.a. Storstockholms Lokaltrafik (SL), Stockholms stad och Svenska Bostäder i Stockholm, kan dock konstateras följande. SL:s kostnader för att återställa SL:s egendom efter skadegörelse i form av enbart klotter uppgick 2002 till dryga 50 miljoner kronor. Det är ökning med omkring 15 miljoner kronor från 2001. År 1987, då det förra förslaget om kroppsvisitation lades fram, var siffran enligt propositionen cirka 15 miljoner kronor (se a. prop. s. 6). För Stockholms stad uppgick saneringskostnaderna för enbart klotter till 19 miljoner kronor 2001 och 2002. Kostnaderna orsakade av skadegörelse för Svenska Bostäder i Stockholm uppgick till 3,6 miljoner kronor 2001 och 5,7 miljoner kronor 2002. Vidare kan nämnas följande uppgifter från Västtrafik AB, som ansvarar för kollektivtrafik i Västra Götalandsregionen. Under 2002 kostade klottersanering Västtrafik 25 miljoner kronor. Några år tidigare uppgick siffran till 4–5 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för att lacka om fordon som blivit sanerade, t.ex. 100 000 kr per spårvagn.

Trots att vissa reservationer måste göras när det gäller kostnaderna, såsom att dessa vid klotter påverkas av t.ex. i vilken utsträckning sanering sker, färgernas effektivitet och i vilken grad man får ekonomiskt fördelaktiga avtal med saneringsbolagen, måste det anses finnas belägg för att hävda att kostnaderna är betydande i dag och vidare att de har ökat jämfört med hur situation såg ut i slutet av 1980-talet. Dessutom kan andra kostnader aktualiseras. Exempelvis har enligt Västtrafik AB bolaget i syfte att förebygga klotter installerat videokameror på spårvagnarna och på en del bussar i Göteborg till en kostnad av 38 miljoner kronor.

Utöver det nu nämnda bör också poängteras, vilket redan gjorts i avsnitt 4, att skadegörelse skapar otrygghet och vantrivsel bland allmänheten. Olika typer av skadegörelsebrott kan leda till ökande förfall och ytterligare brottslighet samt därmed sammanhängande negativa sociala och ekonomiska konsekvenser för ett helt bostadsområde. Till detta kommer att de i många fall unga gärningsmännen torde ha svårt att i förväg överblicka de negativa konsekvenserna av att bli dömda för skadegörelsebrott och förpliktas att betala ibland avsevärda skadeståndsbelopp. Gärningsmännen kan också riskera att råka ut för olyckor i samband med att brotten begås.

Enligt regeringens uppfattning framgår det tydligt av de nu redovisade omständigheterna att det i dag finns ett avsevärt ökat behov av insatser mot klotter och annan skadegörelse jämfört med vad som var fallet när en möjlighet till kroppsvisitation diskuterades förra gången. För att en visitationsmöjlighet skall införas är det emellertid inte tillräckligt att det-

ta behov har påvisats. Det måste också visas att det finns ett behov av att använda just kroppsvisitation och att denna tvångsåtgärd står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden samt att en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Endast om så är fallet får det grundlagsfästa integritetsskyddet inskränkas. I denna del vill regeringen anföra följande.

De ytterligare åtgärder som krävs för att motverka klotter och annan skadegörelse kan antingen vara av brottsförebyggande natur eller bestå i skärpta insatser i efterhand när brotten redan har begåtts. I dag kan polisen ingripa först när ett klotterbrott eller en annan skadegörelse faktiskt har ägt rum. Polisen måste alltså avvakta till dess att brott har begåtts. Detta framstår inte som rimligt. Polisen upplever också avsaknaden av en befogenhet att kroppsvisitera i dessa fall som en allvarlig brist i lagstiftningen. Det finns följaktligen behov av en möjlighet för polisen att i konkreta situationer ingripa redan på ett tidigt stadium för att förhindra att brott överhuvudtaget begås. När det gäller skadegörelse i form av klotter kan det vidare konstateras att det är en relativt liten grupp som står för en stor del av brottsligheten. En del av gärningsmännen är kända av polisen. I fråga om den gruppen skulle en möjlighet att ingripa brottsförebyggande genom just kroppsvisitation i syfte att söka efter föremål som kan användas vid klotter förhindra brott i konkreta situationer. I andra fall kan det av situationen typiskt sett framgå att det finns en risk för skadegörelse. Också i dessa fall kan en visitationsmöjlighet leda till att brott förhindras. Kroppsvisitation, kanske i första hand utförd av polismän med särskilda uppdrag att bemöta skadegörelsebrottslighet, är alltså en åtgärd som kan möta behovet av ytterligare insatser för att förebygga klotter och annan skadegörelse. Åtgärdens brottsförebyggande effekter kan vidare antas bli påtagligt positiva. Någon annan åtgärd än kroppsvisitation som skulle ge polisen det erforderliga verktyget att förhindra klotter och annan skadegörelse i konkreta situationer och i samma omfattning finns knappast. Frågan är då om det är nödvändigt med en möjlighet till fullständig kroppsvisitation eller om det är tillräckligt med en begränsad sådan möjlighet. Detta har diskuterats i tidigare lagstiftnings-sammanhang men har då avfärdats. I denna fråga gör regeringen följande bedömning.

JK har i sitt remissyttrande framhållit att klotterutrustning vanligen är relativt skrymmande och därmed ofta torde transporteras i en väska e.d. *JK* har därför menat att en bestämmelse som innebär att möjligheten till genomsökning begränsas till väskor o.d. har förutsättningar att bli effektiv samtidigt som den inte innebär något ingrepp i den enskildes kroppsliga integritet. Enligt uppgifter från polisen, som har stor praktisk erfarenhet av att bekämpa 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 väntas 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 bör 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. En begränsad visitationsmöjlighet kan således inte antas bli lika effektiv som en möjlighet till fullständig kroppsvisitation. En sådan skulle också bli svårare att tillämpa för den enskilde polismannen än en möjlighet till fullständig visitation. Det är följaktligen inte tillräckligt med en begränsad möjlighet till kroppsvisitation.

Vidare har JO invänt att en möjlighet att kroppsvisitera blir betydligt vidare än vad som krävs för att motverka klotter och annan sådan skadegörelse. Den invändningen framfördes även av Lagrådet vid behandlingen av det förra förslaget. I likhet med vad regeringen då anförde vill regeringen framhålla att syftet att minska klotter visserligen är en utgångspunkt men att ändamålet med en visitationsmöjlighet är att generellt minska brott som innefattar skada på egendom. Det kan exempelvis röra sig om skadegörelse genom stenkastning och annat.

Av det anförda framgår enligt regeringens mening att det föreligger ett godtagbart ändamål att begränsa skyddet mot kroppsvisitation och att avvägningen mellan intresset av att motverka skadegörelsebrottslighet och intresset av att skydda den personliga integriteten med stor marginal utfaller till förmån för det förra. Det finns alltså enligt regeringens mening skäl att införa en möjlighet till kroppsvisitation. En tänkbar och positiv följd av detta är att benägenheten att bära med sig föremål som kan användas för att begå skadegörelsebrott kan minska.

Med hänsyn till att kroppsvisitation ändå utgör ett tvångsmedel av ingripande karaktär är det dock viktigt att följa upp och utvärdera hur möjligheten till sådan visitation används och vilka effekter den medför. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 6.2. Redan här bör dock slås fast att när det gäller just visitationsmöjligheten bör underlag för utvärderingen inhämtas bl.a. genom att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att dokumentera denna användning. Också utbildningsinsatser inom polisen som avser visitationsmöjligheten bör vidtas och dokumenteras.

Utformningen av en bestämmelse om kroppsvisitation

Frågan är då hur en bestämmelse om kroppsvisitation skall utformas. När det gäller bestämmelsen om kroppsvisitation avseende vapen och andra farliga föremål var en anledning till att den infördes att polisen skulle få möjlighet att mera rutinmässigt 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. Enligt regeringen kan det inte anses vara motiverat med en lika 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 rutinmässig kontroll, liknande den som kan göras avseende vapen och andra farliga föremål till förebyggande av våldsbrott, bör således inte få förekomma i dessa fall.

JO har menat att ett sådant krav på konkret grund inte kan anses vara uppfyllt genom de iakttagelser som det ges exempel på i promemorians

författningskommentar, 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* har 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 kroppsvisitation till fall där en polisman faktiskt sett föremålet i fråga skulle enligt regeringens bedömning leda till att bestämmelsens tillämpningsområde blev alltför begränsat. Det är dock av integritetshänsyn nödvändigt att begränsa visitationsmöjligheten så långt möjligt i detta avseende. En utgångspunkt kan därför givetvis vara att visitation kan ske när en polisman faktiskt ser att en person bär med sig föremål som kan användas som hjälpmedel vid klotter eller annat skadegörelsebrott. Det är vidare rimligt att visitation kan göras när polisen kan se att någon bär föremål i kläderna som gemene man normalt inte bär där och det samtidigt kan antas att föremålen är av det nämnda slaget. Det bör dessutom kunna komma i fråga att visitera en person som bär väska eller liknande under omständigheter och i ett sammanhang där det starkt kan misstänkas att skadegörelsebrott kan komma att begås. I det sistnämnda fallet bör normalt större försiktighet vara påkallad vid prövningen av om kroppsvisitation skall ske än i de förra situationerna. Regeringen har uppfattat att det finns farhågor att en bestämmelse om kroppsvisitation skulle kunna komma att tillämpas så att den ger en utbredd rätt för polisen att kroppsvisitera ungdomar som vistas i kollektivtrafiksystemet, gäng som samlas i ett centrumområde, narkomaner, berusade personer eller personer klädda på ett särskilt sätt. Farhågor har också uttryckts att bestämmelsen skulle kunna komma att tillämpas urskillningslöst i relativt vanliga situationer som vid demonstrationer eller då en person kommer ut ur en affär som säljer sprayburkar. Detta är naturligtvis inte fallet. Enbart det förhållandet att en eller flera personer samlas eller vistas i ett område där skadegörelse kan förekomma, bär viss klädsel eller kommer ut ur en affär som säljer sprayburkar kan aldrig i sig utgöra grund för kroppsvisitation. Som redan berörts skall också andra omständigheter alltid tillmätas betydelse vid prövningen, vilket regeringen behandlar nedan. Den restriktivitet som sålunda på grund av integritetsskäl bör präglade visitationsmöjligheten kan enligt regeringens mening komma till ytterligare uttryck genom att det bör krävas *särskild* anledning anta att vederbörande bär med sig föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. I promemorian liksom i lagrådsremissen ställdes inte upp något krav på särskild anledning. Regeringen menar dock att det finns skäl att skärpa detta rekvisit för kroppsvisitation för att ytterligare begränsa intrånget i den personliga integriteten och därmed i viss mån tillgodose *Lagrådets* invändningar, vilka regeringen redogjort för i föregående avsnitt.

Utöver kravet på kvalificerad konkret grund bör krävas att situationen är sådan att det kan antas att föremålet i fråga kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § 3 brottsbalken. En förutsättning för förverkande av föremål enligt den bestämmelsen är att föremålet påträffats under om-

ständigheter som gav uppenbar anledning att befara att det skulle komma till brottslig användning. Exempelvis är ett deltagande i eller en vistelse i närheten av en demonstration inte tillräckligt utan att ytterligare omständigheter föreligger. Detta utgör ytterligare en begränsning av möjligheten till kroppsvisitation för att söka efter hjälpmedel till skadegörelse. Polisära ingripanden mot enskilda individer är alltid förenade med olika slags avvägningar och polisen har stor erfarenhet av att göra samlade bedömningar i sådana situationer. Som nämns nedan bör också den föreslagna lagstiftningen utvärderas och användningen av kroppsvisitationsmöjligheten särskilt dokumenteras, se avsnitt 6.2.

Regeringen föreslår följaktligen att det införs 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 särskild 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. 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 eftersträvade 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

Bakgrund

Straffskalorna för skadegörelsebrotten har varit oförändrade alltsedan brottsbalken trädde i kraft 1962. Straffskalan för skadegörelse av normalgraden är böter eller fängelse i högst sex månader och för grovt brott fängelse i högst fyra år. Allmänt sett kan konstateras att skadegörelsebrotten har påtagligt lägre straffskalor än huvudbrotten i 8–10 kap. brottsbalken, dvs. stöld, bedrägeri och förskingring. 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, vilket innebär ett straffminimum på 14 dagars fängelse enligt 26 kap. 1 § brottsbalken. För respektive grovt brott är straffskalan 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 i NJA 2000 s. 432 tagit upp frågan om påföljd för skadegörelse. 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 annars 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.

En ändring av straffskalan

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 allvarigare fall kan brottsligheten ta sig uttryck i nästintill sabotageliknande former utan att den för den skull är att bedöma som grov.

Även annan skadegörelse kan ha ett eller flera av dessa karaktärsdrag. 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. Skadegörelsen kan också utgöra en väsentlig del i de ordningsstörningar som uppstår. Även skadegörelse som utgör ett led i en systematisk förföljelse av en person utgör ett exempel på skadegörelse av sådan allvarlig karaktär.

Många gånger framstår dessutom skadegörelsebrott 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). Även om skadegörelse inte medför någon vinning för gärningsmännen, måste det konstateras att straffen för skadegörelse ligger lågt vid en jämförelse med övriga förmögenhetsbrott, trots att skadegörelse ofta representerar förhållandevis allvarlig brottslighet med betydande kostnader för samhället som följd.

I dessa fall då skadegörelsebrotten är av sådan särskild allvarlig beskaffenhet men ändå inte är att bedöma som grova, finns det anledning att ifrågasätta om nuvarande straffskala, särskilt vid en jämförelse med förmögenhetsbrotten, är tillräckligt vid. 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 regeringens mening finns det i de nämnda fallen anledning till en strängare bedömning än den som hitintills kommit till uttryck i praxis. Många gånger måste sådana skadegörelsebrott anses ha ett straffvärde som ligger ovanför bötesnivån. Majoriteten av remissinstanserna har också godtagit att straffmaximum höjs för sådana brott. Även *Lagrådet* har ansett att det saknas anledning att rikta några invändningar mot en strängare straffvärdebedömning av dessa typer av skadegörelse.

Regeringen anser att ett sätt att uppnå den eftersträvade skärpta synen på dessa fall kan vara att höja straffmaximum för skadegörelse av normalgraden till fängelse i ett år. Genom en sådan höjning skapas utrymme för en strängare bedömning av dessa särskilt allvarliga fall av skadegörelse som ändå inte kan anses utgöra grova brott. Omständigheter som då bör vägas in 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 bl.a. anfört att de fall som en höjning av straffmaximum tar sikte på synes vara sådana att bedömningen av straffvärdet och gradindelningen i huvudsak sammanfaller. Om straffvärdet för en skadegörelse ligger på fängelsenivå med hänsyn till skadornas omfattning, torde det enligt universitetet i regel föranleda att brottet betraktas som grovt.

Vidare har *Lagrådet* invänt att straffmaximum för normalgraden av ett brott inte kan ses isolerat från straffminimum för ett grovt brott. En höjning av straffmaximum för skadegörelse av normalgraden skulle enligt *Lagrådet* innebära att åtskilliga brott av normalgraden skulle anses ha ett högre straffvärde än brott som har bedömts som grova. Enligt *Lagrådet* framstår en sådan ordning som olämplig. *Lagrådet* har också uttalat att det är svårt att förstå hur ordningen skulle kunna hanteras i praktiken. *Lagrådet* har därför ansett att det i sammanhanget måste övervägas att göra ändringar i det grova skadegörelsebrottet och att lagstiftning dessförinnan inte bör komma i fråga.

Som bland andra *Lagrådet* påpekat aktualiserar en höjning av straffmaximum för skadegörelse av normalgraden vissa frågor rörande förhållandet till grov skadegörelse.

Den första frågan gäller den tidsmässiga överlappning av straffskalorna för skadegörelse av normalgraden och grov skadegörelse som blir följderna av ett höjt straffmaximum för brott av normalgraden.

Inledningsvis kan konstateras att skalorna redan i dag sammanfaller på det sättet att straffmaximum för vanlig skadegörelse är sex månader och straffminimum för grov skadegörelse motsvarar fängelseminimum, dvs. fängelse i 14 dagar. Denna överlappning skulle genom en höjning öka med ytterligare sex månader. Överlappningar mellan straffskalor för brott som är indelade i olika svårhetsgrader är allmänt förekommande. Detta gäller inte minst, som tidigare nämnts, även andra brott mot egendom än skadegörelse. De gärningar som tilldrar sig störst intresse i sammanhanget är stöld, bedrägeri och förskingring. Överlappningen mellan dessa brott och deras mer allvarliga varianter är ett och ett halvt års fängelse. Motsvarande överlappning i förhållande till de mindre allvarliga gärningarna är knappt sex månader. Det kan också noteras att för stöld, bedrägeri och förskingring gäller precis som för grov skadegörelse ett

straffminimum på 14 dagar. Mot denna bakgrund torde en överlappning på knappt ett år, som skulle bli följden av ett höjt straffmaximum för skadegörelse av normalgraden, inte te sig anmärkningsvärt stor. En sådan överlappning torde inte heller medföra särskilda tillämpningsproblem för just skadegörelsebrottet. Valet av ett år som straffmaximum har Lagrådet inte haft något att erinra mot i och för sig. Straffskalor som sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år förekommer för övrigt redan i brottsbalken i t.ex. bestämmelserna om olovlig brukande, som är ett egendomsbrott, och olaga hot och annars exempelvis i skattebrottslagen (1971:69).

De omständigheter som, enligt regeringens mening, bör läggas till grund för en strängare bedömning av straffvärdet är om skadegörelsen skett systematiskt, varit organiserad och föregåtts av planering, genomförts på ett hänsynslöst sätt eller förorsakat stor ekonomisk skada. I fråga om förhållandet mellan denna straffvärdebedömning, straffmätningen i övrigt och indelningen av skadegörelsebrott i olika svårhetsgrader anför regeringen följande.

I ett enskilt fall skall, om brottet är gradindelad, alltid frågan om tillämplig straffskala, dvs. rubricering av brottet, besvaras innan det konkreta straffvärdet bestäms och straffmätningen i övrigt sker. Avgörande för till vilken svårhetsgrad ett brott skall hänföras är normalt omständigheterna vid brottet av objektiv betydelse.

Straffet skall sedan bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets straffvärde (29 kap. 1 § brottsbalken). Vid bedömningen av straffvärdet skall särskilt beaktas för det första den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit. De objektiva omständigheterna vid brottet utgör alltså en utgångspunkt för straffvärdebedömningen. För bedömningen är också subjektiva omständigheter vid brottet av betydelse såsom vad den tilltalade insett eller borde ha insett om de objektiva omständigheterna samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Dessutom kan vid bedömningen av straffvärdet vissa omständigheter beaktas som försvarande, t.ex. om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet eller om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll (29 kap. 2 § brottsbalken). Dessa omständigheter är också hänförliga till det konkreta brottet. Det förekommer att sådana omständigheter också anges direkt i brottsbeskrivningarna. I de fall en sådan omständighet redan har beaktats vid bedömningen av ett brotts svårhetsgrad saknas i regel anledning att ta hänsyn till den också vid bedömningen av straffvärdet.

När straffvärdet väl har bestämts skall straffmätningen i övrigt ske. Här är förhållanden av subjektiv betydelse ofta av avgörande vikt. En sådan faktor är om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott och det förhållandet inte kan beaktas tillräckligt genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. En omständighet som återfall är i princip aldrig relevant vid bedömningen av ett brotts svårhetsgrad.

Av det redovisade följer att såväl vid bedömningen av rubriceringen av brottet som vid bedömningen av straffvärdet skall samtliga omständigheter vid brottet beaktas. Oavsett om det gäller skadegörelsebrott eller andra brott kan sålunda samma omständigheter få betydelse för båda be-

dömningarna. Vid straffmätningen i övrigt kan däremot även andra omständigheter vägas in.

När det gäller skadegörelse skall följaktligen först prövas om brottet är grovt eller inte. Avgörande för den prövningen är om gärningen inneburit synnerlig fara för någons liv eller hälsa eller skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller om skadan annars är synnerligen kännbar. Därefter skall det göras en straffvärdebedömning. Med regeringens synsätt skall vid den bedömningen beaktas om skadegörelsen varit systematisk, organiserad och föregåtts av planering, genomförts på ett hänsynslöst sätt eller förorsakat stor ekonomisk skada. Samma omständigheter kan ha betydelse vid den förstnämnda prövningen av om skadegörelsen är grov eller inte. Detta är som redan sagts inte något som blir anmärkningsvärt just för skadegörelsebrottet. Tvärtom gäller motsvarande i regel även för andra brott.

Praxis från överrätterna rörande gränsdragningen mellan skadegörelse av normalgraden och grov skadegörelse är sparsam men visar ändå att omständigheterna vid brottet måste vara särskilt besvärande för att kvalificera brottet som grovt. Exempelvis krävs att den ekonomiska skada som en skadegörelse medfört uppgår till väsentliga värden för att brottet skall anses grovt. Det finns alltså ett betydande utrymme där de omständigheter som regeringen pekat på kan förekomma i större eller mindre omfattning utan att det anses påverka vilken svårhetsgrad brotten skall hänföras till. Om omständigheterna inte har fått någon avgörande betydelse för gradindelningen, bör de kunna beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Enligt regeringens mening bör detta utrymme rimligen motsvaras av en möjlighet att i tillämpningen bedöma olika skadegörelsebrott av normalgraden på ett differentierat sätt. En sådan differentiering förekommer dock inte i dag med den gällande straffskalan. Den skulle dock kunna åstadkommas genom en höjning av straffmaximum för skadegörelse av normalgraden.

Vidare kan det vara så, vilket den sparsamma praxis som finns inte tycks utesluta, att någon eller några av de angivna omständigheterna inte sammanfaller med de förhållanden som anses kvalificera en skadegörelse som grov. I så fall uppkommer inte frågan om omständigheterna bör beaktas vid straffvärdebedömningen utan det är givet att de skall vägas in i den. Några tillämpningsproblem som hänför sig till förhållandet mellan denna bedömning och gradindelningen uppstår då överhuvudtaget inte. Exempelvis kan diskuteras om inte de av regeringen angivna kriterierna att skadegörelsen varit organiserad och planerad har betydelse för straffvärdet snarare än svårhetsgraden. Ett handlande som är övervägt anses ju normalt ha högre straffvärde än en impulshandling. Vidare torde hänsynslöshet typiskt sett vara en faktor som påverkar straffvärdet.

En höjning skulle också skapa förutsättningar för en mer nyanserad straffmätning vid flerfaldig brottslighet och återfallsbrottslighet. Fakta pekar nämligen på att en liten grupp gärningsmän begår ett stort antal skadegörelsebrott. I dessa fall kan det bli fråga om att mäta ut straff efter den samlade brottslighetens straffvärde eller straff som tar hänsyn till återfallet. Som redan nämnts är en omständighet som återfall i princip aldrig relevant för bedömningen av ett brotts svårhetsgrad. Därmed aktualiseras inte frågor om förhållandet mellan gradindelningen och straff-

mätningen. En höjning av straffmaximum av detta skäl kan därför inte heller anses möta några bärkraftiga invändningar.

Sammanfattningsvis anser alltså regeringen att de invändningar som bl.a. Lagrådet har riktat mot en höjning av straffmaximum för skadegörelse av normalgraden inte hindrar att en sådan höjning väljs för att åstadkomma den eftersträvade skärpningen av straffen för vissa skadegörelsebrott. Det kan i och för sig övervägas att också se över det grova skadegörelsebrottet. Som framgått är det dock, enligt regeringens mening, inte en förutsättning för att nu föreslå ett höjt straffmaximum för normalbrottet. Med hänsyn till det anförda och eftersom något behov av straffskärpning för grov skadegörelse inte framkommit, saknas för närvarande anledning att göra en sådan översyn. Följaktligen anser regeringen att det finns skäl att nu föreslå att straffmaximum för brott av normalgraden höjs till fängelse i högst ett år. Det bör betonas att avsikten är att ge utrymme för en mer nyanserad påföljdsbestämning i allvarigare fall och inte att generellt höja straffet för skadegörelse av normalgraden.

En konsekvens av den föreslagna höjningen 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 medför inte någon förändring av preskriptionstiden för skadegörelsebrottet.

Särskilt om påföljdsvalet

Den föreslagna höjningen av straffmaximum är inte avsedd att förändra påföljdsvalet för denna typ 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 kan det i dessa fall bli fråga om villkorlig dom eller skyddstillsyn.

När det gäller unga lagöverträdare är det i stället överlämnande 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 val av påföljd. Därutöver vill regeringen framhålla, liksom när det gäller den föreslagna bestämmelsen om kroppsvisitation i förebyggande syfte, att ändamålet med den föreslagna regleringen är att generellt motverka brott som innefattar skada på egendom och inte endast att motverka klotter.

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. Syftet med uppdraget är således att gå vidare i arbetet med att utveckla ett påföljdssystem för unga som har ett pedagogiskt och tydligt innehåll med upprätthållande av principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens.

6.1.3 Försök och förberedelse

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

Promemorians bedömning och förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna 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 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 denna uttalades att en sådan ordning varken 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 allvarigare 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 klotter 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. Också mindre allvarliga former av skadegörelse utgör ett samhällsproblem. Samtliga dessa skadegörelsebrott måste enligt regeringens mening anses klandervärda redan på försöksstadiet. Det anförda talar för att polisen bör kunna ingripa innan brottet fullbordats även vid skadegörelse av normalgraden.

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. De möjligheter som står till buds enligt den bestämmelsen är i brottsbekämpningshänseende inte alls lika effektiva som den i avsnitt 6.1.1 föreslagna möjligheten för polisen att kroppsvisitera personer i förebyggande syfte och en nykriminalisering av försök till skadegörelse. Dessa åtgärder innebär att polisen effektivt kan se till att potentiella gärningsmän under vissa förutsättningar hindras från att begå skadegörelse eller, om de redan har skridit till verket, gripa dem och se till att de lagförs.

JO har vidare ansett att det ligger i farans riktning att en utvidgning 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 dock 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 redogjorts för ovan anses utgöra tillräckliga skäl att straffbelägga försök till skadegörelse som inte är att anse som grov. Majoriteten av remissinstanserna har också tillstyrkt eller i vart fall inte haft något att erinra mot detta. Som bland andra *Lagrådet* har pekat på blir kriminaliseringen inte begränsad till sådana särskilt allvarliga fall av skadegörelse som motiverat den föreslagna straffhöjningen i avsnitt 6.1.2 utan kommer den att omfatta även försök till mindre allvarliga skadegörelser. Om detta vill regeringen anföra att förslaget om försökskriminalisering visserligen bör ses i ljuset av förslaget om ett höjt straffmaximum. Också *Lagrådet* har noterat detta samband genom att uttala att en kriminalisering av försök inte bör genomföras isolerad från en höjning av straffmaximum. Nu läggs dock förslaget om straffhöjning fram, varför denna *Lagrådets* synpunkt om vikten av ett sammanhållet förslagspaket tillgodoses. Även för övriga skadegörelsebrott av normalgraden är emellertid, som regeringen redan slagit fast, omständigheterna sådana att brotten bör omfattas av försökskriminaliseringen.

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 eller hon 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 eller hon 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 utan att stenen eller föremålet träffar sitt mål. Ytterligare ett exempel är spridande av ett farligt datavirus som emellertid upptäcks i tid och därför inte hinner orsaka någon skada.

6.2 Utvärdering

Regeringens bedömning: Om de i denna proposition 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 har en betydelsefull roll när det gäller att motverka skadegörelse. 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 lagändringar i denna proposition skall ses.

För att ytterligare effektivisera polisens arbete mot skadegörelse är det viktigt att följa upp och utvärdera i vilken utsträckning och på vilket sätt lagändringarna, om de genomförs, förbättrat polisens möjligheter att förebygga och bekämpa brottsligheten.

Som anförts i det föregående är det också viktigt att följa upp hur polisen använder möjligheten till kroppsvisitation och vilka utbildningsinsatser som vidtas med anledning av de föreslagna lagändringarna. Rikspolisstyrelsen skall därför ges i uppdrag att, som ett underlag för utvärderingen, sammanställa erforderlig dokumentation i frågan.

Genom att följa upp och utvärdera lagändringarna på de sätt som beskrivits kan kunskap vinnas 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.

6.3 Övriga brottsförebyggande åtgärder mot skadegörelse i form av klotter

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att inventera klotterförebyggande åtgärder som vidtagits i Sverige och analysera de uppföljningar som gjorts av deras effekter. Arbetet bör resultera i förslag till åtgärder som kan förväntas ha en klotterförebyggande effekt. I arbetet bör också frågans behandling i andra länder beröras. I det sammanhanget bör även möjligheterna att genomföra pilotprojekt på några orter belysas. Regeringen har i regleringsbrevet för 2003 gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att vidta nämnda åtgärder. Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2003.

Promemorians bedömning överensstämmer i stort med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt bedömningen eller lämnat den utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: För att effektivt kunna förebygga och bekämpa klotter och annan skadegörelse krävs som tidigare nämnts åtgärder på flera olika plan. De föreslagna lagändringarna fyller en viktig funktion bl.a. genom att polisen får bättre instrument för att arbeta förebyggande mot bl.a. klotter. Emellertid kan rättsväsendets myndigheter inte ensamma avhjälpa klotterproblemet. Också andra aktörer måste samverka och bidra med kompletterande åtgärder.

Med hänsyn till att klotter som en särskild form av skadegörelse drabbar människor i deras närmiljö är det naturligt att vidta kompletterande åtgärder på det lokala planet. Det är där kunskapen finns om hur problemet med klotter ser ut. Det är också på den nivån som det medborgerliga engagemanget kan tas till vara.

En rad åtgärder har också vidtagits mot klotter på det lokala planet runt om i landet. En samlad bild av åtgärderna och i vilken mån de har haft effekt saknas dock.

Ett effektivt brottsförebyggande arbete mot klotter förutsätter att olika aktörer kan ta del av de erfarenheter som gjorts på området. Kunskaper om olika åtgärders verkan på klotter bidrar till en bättre resursanvändning genom att resurserna satsas på sådana åtgärder och metoder som visat sig verkningsfulla. Att åtgärderna utvärderas kan också bidra till att förhindra att lovande åtgärder som genomförts på ett ogenomtänkt sätt förkastas.

Det finns följaktligen ett behov av att inventera vidtagna åtgärder mot klotter och att analysera de uppföljningar som gjorts av deras effekter. Det är också av intresse att undersöka vilka erfarenheter andra länder har när det gäller förebyggande arbete mot klotter.

För att ytterligare utveckla möjligheterna att förebygga klotter behövs även andra åtgärder. Den nämnda genomgången kan användas som underlag för en bedömning av åtgärder som kan förväntas ha en klotterförebyggande effekt. I det sammanhanget bör möjligheterna att genomföra pilotprojekt på några utvalda orter belysas. Sådana projekt måste utvärderas noga. Förutom att de utgör ett viktigt led i det brottsförebyggande arbetet kan de tjäna som modell för hur olika projekt i framtiden skall genomföras och utvärderas.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2003 gett Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att inventera klotterförebyggande åtgärder som vidtagits i Sverige och analysera de uppföljningar som gjorts av deras effekter. Enligt uppdraget skall BRÅ mot bakgrund av denna genomgång och med beaktande av andra länders erfarenheter också lämna förslag till åtgärder som kan förväntas ha en klotterförebyggande effekt. BRÅ skall vidare i detta sammanhang belysa möjligheterna att genomföra pilotprojekt på några orter. Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2003.

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2004. Några särskilda övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

8 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om en möjlighet 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 större 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 särskild 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 polisen, av formen på en persons jacka, kan anta att denne gömmer klotterutrustning innanför densamma. En sådan bedömning grundar sig så-

lunda 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. När en kroppsvisitation kommer till stånd bör den alltid göras med tillbörlig hänsyn till den enskildes person. 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)

Prop. 2002/03:138
Bilaga 1

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 §¹

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.

¹ Senaste lydelse 1993:1412.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Prop. 2002/03:138
Bilaga 2

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

Prop. 2002/03:138
Bilaga 3

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.

Riksåklagaren har överlämnat yttranden 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.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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 §¹

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.

¹ Senaste lydelse 1993:1412.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Prop. 2002/03:138
Bilaga 4

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.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-02-26

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 13 februari 2003 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Susanne Kjærsgaard Olsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i polislagen

19 §

I paragrafen föreslås ett tillägg enligt vilket en polisman utan att det föreligger någon misstanke om brott under vissa villkor får använda kroppsvisitation för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. I remissen anges att ändamålet med förslaget är att minska klotter och annan skadegörelse i främst offentliga miljöer.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation. Enligt 2 kap. 12 § får detta skydd endast begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till detta ändamål.

En åtgärd som kroppsvisitation innefattar också ett ingrepp i den enskildes rätt till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och måste för att vara förenlig med konventionen uppfylla de villkor som anges i punkt 2 i artikel 8, dvs. vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de där angivna ändamålen, t.ex. förebyggande av oordning eller brott. Även artikel 8 i konventionen föranleder därför till stor återhållsamhet när det gäller tillämpningen av en tvångsåtgärd som kroppsvisitation.

Det nu framlagda förslaget överensstämmer i allt väsentligt med ett förslag som lades fram i en den 25 februari 1988 beslutad lagrådsremiss. Lagrådet avstyrkte det då framlagda förslaget med hänvisning till regeringsformens skydd mot kroppsvisitation och inskränkningarna i rätten att besluta om begränsningar av skyddet. Regeringen valde emellertid att lägga fram förslaget till riksdagen om än i en något omarbetad form (se prop. 1987/88:143). Vid riksdagsbehandlingen hemställde justitieutskot-

tet om yttrande från konstitutionsutskottet som enhälligt avstyrkte förslaget. I sitt betänkande uttalade därefter justitieutskottet, också detta enhälligt, att det anslöt sig till uppfattningen att förslaget borde avvisas (se bet. 1988/89:JuU13).

Prop. 2002/03:138
Bilaga 5

De principiella invändningar som riktades mot det år 1988 framlagda förslaget har alltså bärkraft. För att ändå göra en annan bedömning än som då gjordes bör det enligt Lagrådets uppfattning krävas att det uppkommit ett klart ökat behov av insatser mot klotter och annan skadegörelse. I remissen anförs emellertid inte några omständigheter som ger anledning till antagande att någon sådan förändring har inträtt.

På det underlag som nu åberopats kan Lagrådet därför inte tillstyrka att det i remissen framlagda förslaget genomförs.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

12 kap.

1 §

Enligt förslaget skall straffmaximum för normalgraden av skadegörelse höjas från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst ett år. Avsikten med förslaget sägs vara att skapa utrymme för en strängare bedömning av särskilt allvarliga fall av skadegörelse som ändå inte kan anses utgöra grovt brott. Från de synpunkter som Lagrådet har att beakta finns det inte någon anledning att i och för sig rikta några invändningar mot en strängare straffvärdebedömning av de typer av skadegörelse som nämns i remissen. Förslaget har emellertid getts en utformning som avviker från sedvanlig lagstiftningsteknik och som medför betydande risker för tillämpningsproblem och en oenhetlig praxis.

Straffmaximum för normalgraden av ett brott kan inte ses isolerat från straffminimum för grovt brott. Enligt fast praxis ligger straffet för grova brott i normalfall förhållandevis nära straffminimum. Straffminimum för grov skadegörelse är detsamma som fängelseminimum eller med andra ord fängelse i fjorton dagar. Någon ändring i den delen föreslås inte i remissen. Om höjningen av straffmaximum för normalgraden skall tas på allvar skulle detta innebära att åtskilliga brott av normalgraden skulle anses ha ett högre straffvärde än brott som har bedömts som grova. Förutom att en sådan ordning allmänt sett framstår som olämplig är det också svårt att förstå hur den på ett meningsfullt sätt skulle kunna hanteras i praktiken. Gradindelning och straffmätning sker visserligen inte enligt helt samma kriterier. Utgångspunkten är dock i bägge fallen samtliga omständigheter vid brottet. Och i praktiken förekommer det nästan aldrig att domstolarna utnyttjar den del av straffskalan för ett brott av normalgraden som sammanfaller med straffskalan för grovt brott.

Om syftet är att höja straffvärdet på vissa skadegörelsebrott som inte är grova bör därför, som också antyds remissen, inte endast straffmaximum för brott av normalgraden höjas utan även straffminimum för grov ska-

degörelse. En alternativ möjlighet att åstadkomma det eftersträvade resultatet torde vara att ändra på kriterierna för grovt brott på ett sådant sätt att de allvarliga fall som förslaget tar sikte på blir att bedöma som grova. Med en sådan ändring behöver någon ändring av straffskalorna inte göras.

Lagrådet finner därför att det nu framlagda förslaget inte utan ytterligare beredning bör läggas till grund för lagstiftning.

5 §

Enligt förslaget skall ansvaret för försök utvidgas till att omfatta även försök till skadegörelse av normalgraden. Förslaget har ett sådant samband med förslaget till ändring av 1 § att det enligt Lagrådets uppfattning inte bör genomföras isolerat.

Lagrådet vill i sammanhanget peka på att den föreslagna kriminaliseringen inte är begränsad till sådana särskilt allvarliga fall av skadegörelse som inte utgör grovt brott utan även omfattar försök till förhållandevis lindriga brott på ett sätt som framstår som avvikande från vad som annars brukar gälla. Med den alternativa lösning beträffande straffskalor och gradindelning som Lagrådet pekat på under 1 § skulle detta problem kunna undvikas. Ett vidgat försöksansvar skulle med ett sådant alternativ kunna begränsas till sådana särskilt allvarliga fall som förslagen i lagrådsremissen främst tar sikte på. Att ansvaret skulle komma att omfatta även förberedelse till sådana brott synes inte vara någon nackdel. Ett sådant ansvar torde enligt Lagrådets bedömning innebära att de allmänna reglerna i 28 kap. 11 § rättegångsbalken om kroppsvisitation vid brottsmisstanke blir tillämpliga på ett sätt och i en omfattning som klart skulle minska behovet av att införa särskilda bestämmelser om kroppsvisitation utan misstanke om brott.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Nykvist, Lund, Nuder, Johansson, Björklund

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2002/03:138 Åtgärder mot klotter och annan skadegörelse