

Justitiekottets betänkande

1984/85:10

om åtalsunderlåtelse (prop. 1984/85: 3 jämte motioner)

Propositionen m. m.

I proposition 1984/85: 3 har regeringen (justitiedepartementet) föreslagit riksdagen att anta av lagrådet granskade förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
3. lag om ändring i lagen (1950: 596) om rätt till fiske,
4. lag om upphävande av lagen (1964: 332) om behörighet att verkställa åtalsprövning i vissa fall.

Rörande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisas till vad som anförs i det följande under rubriken Utskottet på s. 7.

I samband med propositionen behandlar utskottet de med anledning av propositionen väckta motionerna 1984/85: 27 av Hans Petersson i Röstånga m. fl. (fp), 1984/85: 28 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c), 1984/85: 29 av Lars Werner m. fl. (vpk) och 1984/85: 30 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m).

Motionsyrkandena redovisas på s. 6.

De vid propositionen fogade lagförslagen har följande lydelse.

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i balken skall införas en ny paragraf, 20 kap. 7 b §, av nedan
angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

7 §¹

Åklagare får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse):

1. om det kan antas att i händelse av lagföring någon annan påföljd än böter icke skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring ej krävs ur allmän synpunkt;

2. om brottet förövats, innan den misstänkte dömts för något annat brott som han förövat eller till fullo undergått straff eller annan påföljd för ett sådant brott, och det är uppenbart att brottet i jämförelse med det andra brottet är utan nämnvärd betydelse för påföljden; eller

4. om brottet uppenbarligen begåtts under inflytande av sådan själslig abnormitet, som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken, samt slutet psykiatrisk vård eller vård i vårdhem eller specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda kommer till stånd utan lagföring samt åtal inte krävs av särskilda skäl.

3. om det i annat fall av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks; eller

Beslut enligt första stycket 3 får meddelas endast av riksåklagaren.

¹ Senaste lydelse 1981: 1285.

Föreslagen lydelse

20 kap.

7 §

Åklagare får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse) under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts:

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,

2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,

3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet,

4. om brottet uppenbarligen begåtts under inflytande av sådan själslig abnormitet, som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken, samt psykiatrisk vård eller vård enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda kommer till stånd utan lagföring.

Åtal får underlåtas i andra fall än som nämns i första stycket, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Nuvarande lydelse

Beslut om åtalsunderlåtelse får återkallas, om *det inte längre finns tillräckliga skäl för beslutet.*

Föreslagen lydelse

7 b §

Ett beslut om åtalsunderlåtelse får återkallas, om särskilda omständigheter föranleder det.

23 kap.

4 a §²

Förundersökning får vidare läggas ned

1. om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter, eller

2. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt förundersökning inte krävs ur allmän synpunkt.

2. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte skall inledas.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av åklagare. *Endast riksåklagaren får besluta när det kan antas att åtal inte skulle komma att ske till följd av 20 kap. 7 § första stycket 3.*

Beslut enligt denna paragraf meddelas av åklagare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

dels att 1, 4 och 5 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 5 a §, av nedan angivna lydelse.

² Senaste lydelse 1982: 184.

†1 Riksdagen 1984/85. 7 saml. Nr 10

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Har brott begåtts av någon som vid tiden för brottet ej fyllt aderton år, får utöver vad som följer av 20 kap. 7 § rättegångsbalken, åklagare besluta att underlåta åtal för brottet (åtalsunderlåtelse).

om den underårige bereds vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd eller utan sådan åtgärd blir föremål för annan hjälp- och stödåtgärd samt det med skäl kan antas att härigenom vidtas vad som är lämpligast för den underårige eller

om brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande.

Åtal skall dock väckas, om det krävs ur allmän synpunkt.

Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts.

I fråga om åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts tillämpas 20 kap. 7 a § rättegångsbalken.

4 §²

Beslut att ej tala å brott skall på lämpligt sätt tillkännagivas för den underårige.

Underrättelse om beslutet skall ock, såframt åtgärd av socialnämnd förutsättes, tillställas denna.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse skall på lämpligt sätt tillkännagivas för den underårige.

Underrättelse om beslutet skall också tillställas socialnämnden, om någon åtgärd från nämndens sida förutsätts.

5 §

Beslut att ej tala å brott må återkallas, såframt skäl äro därtill ur allmän synpunkt.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse får återkallas, om särskilda omständigheter föranleder det.

5 a §

Har åtalsunderlåtelse beslutats enligt 1 § och misstänks den unge ha begått annat brott dessförinnan, får åklagare besluta att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en påbörjad förundersökning beträffande detta brott. Detta gäller dock inte, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom att förundersökning ej äger rum.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

¹ Senaste lydelse 1981: 1286.

² Senaste lydelse 1981: 1286.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1950: 596) om rätt till fiske

Härigenom föreskrivs att 40 § lagen (1950: 596) om rätt till fiske skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Brott varom förmåles i 34 eller 35 § må ej, där det endast kränker enskild fiskerätt, åtalas av allmän åklagare med mindre det av målsägande angives till åtal eller statsåklagaren finner åtal vara ur allmän synpunkt påkallat.

För fiske som ingår i fiskevårdsområde må fiskevårdsområdet anses som målsägande.

Delägare i visst fiskevatten skall alltid anses som målsägande i fråga om rätt att beivra där begångna brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av 33 f §.

Föreslagen lydelse

40 §¹

Brott som avses i 34 eller 35 § får inte, om det endast kränker enskild fiskerätt, åtalas av allmän åklagare utan att det anges till åtal av målsägande eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

För fiske som ingår i fiskevårdsområde får fiskevårdsområdet anses som målsägande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

4 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1964: 332) om behörighet att verkställa åtalsprövning i vissa fall

Härigenom föreskrivs att lagen (1964: 332) om behörighet att verkställa åtalsprövning i vissa fall skall upphöra att gälla vid utgången av år 1984.

¹ Senaste lydelse 1975: 176.

Motionerna

I motion 1984/85: 27 av Hans Petersson i Röstånga m. fl. (fp) hemställs

1. att riksdagen beslutar att avslå proposition 1984/85: 3,
2. att riksdagen beslutar göra sådana kompletteringar av [20 kap.] 7 § första stycket 3 RB att beslut om extraordinär åtalshelfgift förutom av riksåklagaren också skall kunna fattas av regional chefsåklagare.

I motion 1984/85: 28 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs

1. att riksdagen beslutar avslå proposition 1984/85: 3,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse vid brottskonkurrens och då den misstänkte skall bli föremål för öppen psykiatrisk vård, i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1984/85: 29 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen beslutar att hos regeringen begära tillägg till föreliggande lagförslag i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1984/85: 30 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen avslår propositionen i dess helhet.

Utskottet

Inledning

Åtalsrättskommittén avlämnade år 1976 betänkandet (SOU 1976: 47) Färre brottmål. Kommittén föreslog bl. a. utvidgade möjligheter att lägga ned en förundersökning och att meddela åtalsunderlåtelse. Efter remissbehandling av betänkandet lades år 1981 fram en proposition med förslag om bl. a. förundersökningsbegränsningar, vilken ledde till lagstiftning (prop. 1981/82: 41, JuU 21 och 33, rskr 107 och 160, SFS 1981:1285, 1982:184). Betänkandets förslag om vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse och remissbehandlingen därav ligger till grund för huvudparten av förslagen i den nu framlagda propositionen.

Propositionen bygger vidare på förslag av narkotikakommissionen (S 1982:09) i PM nr 5, Polisens insatser mot narkotikan. Promemorians förslag går tillbaka på förslag av åtalsrättskommittén, och någon remissbehandling av promemorian har inte skett.

En av riksåklagaren tillkallad arbetsgrupp, åklagarutredningen, har i promemorian Åklagarväsendets organisation lagt fram förslag som gäller åklagarväsendet. Sedan riksåklagaren lämnat över promemorian till regeringen och därvid förklarat att han i allt väsentligt ställer sig bakom förslagen, har promemorian remissbehandlats. Förslagen i propositionen beträffande vissa behörighetsfrågor har sin grund i promemorian och remissbehandlingen av den.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås utvidgningar av åklagarnas nuvarande möjligheter att underlåta åtal. Om ett brott inte skulle medföra annan påföljd än böter får enligt gällande rätt åtal underlåtas om lagföring inte krävs ur allmän synpunkt. Förslaget innebär ett utvidgande på så sätt att åtalsunderlåtelse skall få äga rum vid bötesbrottslighet under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

En helt ny situation när åtal enligt förslaget skall få underlåtas är då det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Dessutom skall gälla att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Denna förutsättning skall enligt förslaget också gälla i två situationer som redan i dag får leda till åtalsunderlåtelse, dock f.n. inom snävare ramar än förslaget uppställer. Det ena fallet gäller möjligheterna att underlåta åtal för en del av flerfaldig brottslighet. Åklagaren skall då enligt förslaget få göra en friare bedömning än f.n. om vilken betydelse i påföljdshänseende det aktuella brottet skall tillmätas i jämförelse med övrig brottslighet. Det andra fallet avser möjligheterna till åtalsunderlåtelse när brott har begåtts under inflytande av psykisk abnormitet; det hittillsvarande kravet på att slutna psykiatrisk vård kommer till stånd mjukas upp på så sätt att även öppen psykiatrisk vård skall kunna föranleda åtalsunderlåtelse.

I fråga om unga lagöverträdare föreslås dels utvidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse, dels en viss möjlighet till förundersökningsbegränsningar.

Vissa ändringar föreslås i fråga om möjligheterna att återkalla beslut om åtalsunderlåtelse.

I propositionen behandlas också frågan om vilka åklagare som skall vara behöriga att besluta om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsningar. I princip skall den åklagare som handlägger målet vara behörig. I fråga om åtalsunderlåtelse i extraordinära fall avskaffas enligt förslaget den exklusiva behörigheten för riksåklagaren.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1985.

Bakgrund

De grundläggande bestämmelserna om åtal finns i 20 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 20 kap. 6 § RB skall åklagare, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Denna regel innebär att åklagaren har en i princip absolut åtalsplikt.

Det finns betydande inskränkningar i den absoluta åtalsplikten. En viktig grupp av inskränkningar anges i 20 kap. 7 § RB och avser åklagarens rätt att besluta om åtalsunderlåtelse. Dessa regler gäller oavsett den misstänktes ålder. Beträffande ungdomar som fyllt 15 men inte 18 år finns det ytterligare bestämmelser om åtalsunderlåtelse i lagen (1964:167) med sär-

skilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). En principiell förutsättning för åtalsunderlåtelse är att det råder klarhet i skuldfrågan. – Här bör också nämnas att det vid sidan av åtalsunderlåtelse finns regler om särskild åtalsprövning i vissa fall, bl. a. i fråga om vissa brott enligt brottsbalken (BrB).

Bestämmelser om förundersökning ges i 23 kap. RB. Förundersökning skall inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (1 §). Ett av syftena med förundersökningen är att ge underlag för åklagarens åtalsbeslut. En förundersökning kan läggas ned, t. ex. därför att det inte längre finns anledning att fullfölja den (4 §). Det finns också – sedan år 1982 – bestämmelser om s. k. förundersökningsbegränsning, innebärande bl. a. att en förundersökning får läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB. Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning finns redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte skall inledas (4 a §).

Det beskrivna sambandet mellan reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning innebär att en utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse automatiskt ökar utrymmet för förundersökningsbegränsningar.

Allmänna överväganden

Den allvarliga brottslighetens utveckling är oroande och ställer allt större krav på rättsväsendet. Det är framför allt narkotikabrottsligheten, den ekonomiska brottsligheten och den grova våldsbrottsligheten som tar en växande andel av rättsväsendets resurser i anspråk. Olika insatser har gjorts för att förbättra situationen: så har nyligen inom åklagarväsendet inrättats vissa nya tjänster och inom polisväsendet skett omprioriteringar för att i görligaste mån koncentrera resurserna på den brottslighet som det är mest angeläget att bekämpa. I ett flertal lagstiftningsärenden har för de allmänna domstolarnas del vidtagits olika förenklingar och rationaliseringar för att, trots den växande arbetsbördan i domstolarna, göra det möjligt att uppfylla de krav som ställs på rättskipningen, inte minst vad gäller kampen mot den grova brottsligheten. I detta sammanhang kan även pekas på några lagändringar med liknande syfte som genomförts på senare tid, t. ex. i fråga om utvidgning av tillämpningsområdet för strafföreläggande och införande av möjlighet till förundersökningsbegränsning; även här har ändamålet varit att koncentrera insatserna till den allvarliga brottsligheten. Olika vägar att begränsa det straffbara området är också aktuella i samma syfte.

I motionerna 27, 28 och 30 anföras att ett genomförande av förslagen i propositionen allvarligt skulle skada rättssäkerheten och ställa centrala straffrättsliga principer, såsom likheten inför lagen, åt sidan. Det framhålls i motionerna att det för tilltron till rättskipningen är av största betydelse att

brott utreds och beivras. Även rollfördelningen mellan åklagare och domstolar tillhör de ämnen som motionärerna berör, och det förs fram kritik mot att till åklagarna överföra alltmera av renodlade domstolsuppgifter.

Utskottet vill för sin del inledningsvis anföra följande.

Såsom departementschefen uttalar i propositionen är det i det nyss beskrivna läget naturligt att ta upp frågan om att utvidga utrymmet för åtalsunderlåtelse. Utskottet delar uppfattningen att ett vidare tillämpningsområde för detta institut skulle medföra vissa behövliga lättnader för domstolarna och åklagarna samt, som en indirekt effekt, också för polisen.

Till skillnad mot vad som anförs i motionerna 27, 28 och 30 anser inte utskottet att en reform som den föreslagna i sig utgör ett hot mot rättssäkerheten och mot centrala straffrättsliga grundsatser. Förslaget innebär ju inte någon principiell förändring av det hittillsvarande systemet. Utskottet ser det i stället som en fördel i stort för rättsordningen att insatser kanaliseras till de problemområden där stora ansträngningar måste sättas in i kampen mot den särskilt samhällsfarliga brottsligheten.

En utgångspunkt i övervägandena om vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse bör enligt utskottets mening vara att den grundläggande principen om åklagarens absoluta åtalsplikt inte ändras. Det är sålunda väsentligt att behålla presumtionen att åtal skall väckas när ett brott är begånget. Inom ramen för denna princip anser emellertid utskottet att det bör kunna öppnas ytterligare möjligheter att i vissa fall underlåta åtal, och utskottet ställer sig bakom de strävanden i detta hänseende som propositionen är ett uttryck för.

Utskottet övergår nu till att närmare behandla vissa delar av förslaget.

Ett nytt grundläggande rekvisit

Enligt gällande lydelse av 20 kap. 7 § 1 RB får åtal underlåtas om det kan antas att ingen annan påföljd än böter skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring inte krävs ur allmän synpunkt.

Förslaget innebär att åtal i bötesfallet skall få underlåtas under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Samma förutsättning för åtalsunderlåtelse skall enligt förslaget också gälla i tre andra situationer, av vilka en är helt ny (punkt 2) och två i viss mån skiljer sig från gällande rätt (punkterna 3 och 4) bl. a. på det sättet att den nämnda förutsättningen tillkommit och andra rekvisit utgått.

I motionerna 27, 28 och 30 riktas kraftiga invändningar mot det nya rekvisitet.

Avsikten med att införa det nya grundrekvisitetet – att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts – är att öka utrymmet för åtalsunderlåtelse i förhållande till gällande rätt. Såsom nyss uttalats ansluter sig utskottet i princip till tanken på en sådan utvidgning. I likhet med departementschefen anser utskottet därvid det vara av största vikt att en reglering med utökade möjligheter till åtalsunderlåtelse tillämpas på ett

enhetligt sätt så att tilltron till rättsväsendets förmåga att upprätthålla likhet inför lagen inte rubbas. Vägledande måste vara att beslut om åtalsunderlåtelse inte får medföra att likartade fall bedöms olika; intresset av att upprätthålla tilltron till rättsväsendets objektivitet kan därför göra ett åtal påkallat.

När det gäller att bedöma om ett väsentligt allmänt intresse kräver att åtal väcks är naturligtvis brottets svårhet och omständigheterna kring brottet ofta av avgörande betydelse. Även ett sådant förhållande som att den misstänkte tidigare gjort sig skyldig till brott liksom ifrågasatt förverkande av inte obetydliga värden kan tala för åtal. Utskottet vill här – i linje med resonemangen i motionerna 27, 28 och 30 – betona att man inte bör underskatta betydelsen av att beivra även mindre allvarlig brottslighet. Såsom sägs i propositionen kan allmänpreventiva synpunkter ibland tala för att ett domstolsförfarande kommer till stånd även vid mycket lindriga brott, t. ex. för att markera avståndstagande till en besvärande ökning av någon viss brottstyp. Det kan också ibland finnas ett stort allmänt intresse av att en viss rättsfråga kommer under domstols bedömande.

En fråga som bör beröras här gäller det föreslagna grundrekvisitets betydelse i förhållande till en målsägandes intresse av att åtal väcks. Det föreslås sålunda att åtal i angivna fall skall få underlåtas bl. a. om något väsentligt enskilt intresse inte åsidosätts. Vidare innebär förslaget att samma rekvisit införs i fråga om möjligheterna till förundersökningsbegrensning; en prövning skall alltså ske av målsägandes intresse av att förundersökningen drivs till slut.

Utskottet vill i denna fråga först framhålla det angelägna i att uppmärksamheten riktas också mot brottsoffren. Som departementschefen närmare utvecklar i propositionen har målsäganden många gånger ett väsentligt intresse av att åtal väcks, t. ex. om en skadestandsfråga i något speciellt fall bör bedömas av domstol. Utskottet godtar departementschefens bedömningar i propositionen angående avvägningarna mellan intresset av att underlåta åtal och en målsägandes ekonomiska intresse av att åtal väcks.

Det finns situationer när målsäganden genom brottet har utsatts för en grov kränkning av sin person och har ett självständigt berättigat intresse av att gärningsmannen döms för brottet. Visserligen torde det normalt inte komma i fråga att besluta om åtalsunderlåtelse i sådana fall av allvarigare karaktär. Utskottet ser det likväl som angeläget att framhålla att enskildas anspråk på rättsskydd och stöd vid allvarliga integritetsangrepp måste beaktas vid de bedömningar i åtalsfrågor som nu diskuteras.

Ett krav på medgivande till åtalsunderlåtelse från berörda målsägande som förs fram i motion 29 skulle emellertid enligt utskottets mening föra alltför långt; av principiella och praktiska skäl är det inte tänkbart att i ett system för åtalsunderlåtelse där enhetlighet i tillämpningen måste eftersträvas målsäganden i ett enskilt fall skall kunna avgöra huruvida åtal skall väckas eller inte. Utskottet kan därför inte ställa sig bakom införande av en regel med sådant innehåll.

Åtalsunderlåtelse vid antagande om villkorlig dom

Villkorlig dom får enligt 27 kap. 1 § BrB meddelas för ett brott på vilket fängelse kan följa om det inte med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns grundad anledning att befara att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Villkorlig dom får dock inte meddelas om på grund av brottets svårhet eller annars hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad.

I propositionen föreslås att åtalsunderlåtelse skall få beslutas om det kan antas att påföljden skall bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, allt under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Den föreslagna regeln har ingen motsvarighet i gällande rätt.

Departementschefen anger som exempel på situationer när bestämmelsen borde kunna tillämpas att brottet framstår som en engångsföreteelse, relativt sett inte är så allvarligt och har begåtts av t.ex. obetänksamhet eller förhastande. Även särpräglade personliga förhållanden hos gärningsmannen liksom i vissa fall bristande kännedom om straffbudet nämns som förhållanden att beakta.

Kritik mot förslaget att meddela åtalsunderlåtelse som ersättning för villkorlig dom förs fram i motionerna 27 och 30.

Utskottet vill för sin del framhålla att åtalsunderlåtelse vid förmodad villkorlig dom enligt förslaget är avsedd att förekomma endast i undantags-situationer när en lagföring inför domstol framstår som opåkallad. Det förutsätts sålunda enligt den föreslagna lagtexten dels att det allmänna grundrekvisitet om hänsynstagande till väsentliga allmänna eller enskilda intressen är uppfyllt, dels att särskilda skäl för åtalsunderlåtelse föreligger. Endast en varsam användning av en regel som den aktuella kan därför förekomma. Vid dessa förhållanden har utskottet ingen erinran mot propositionen i denna del.

Åtalsunderlåtelse vid brottskonkurrens m.m. och vid brott som begåtts under psykisk abnormitet

Enligt gällande regler får åtal underlätas om brottet förövats innan den misstänkte dömts för något annat brott eller till fullt avtjänat påföljd för annat brott och det är uppenbart att brottet i jämförelse med det andra brottet är utan nämnvärd betydelse för påföljden.

Förslaget i propositionen innebär en utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse på så sätt att – under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts – åtal får underlätas om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

I propositionen anförs starka processekonomiska skäl för förslaget. Detta gäller enligt departementschefen särskilt i fråga om seriebrottslighet och andra samtidigt fall. Men även i den situationen att gamla brott

upptäcks först efter en meddelad dom talar enligt departementschefen processekonomiska skäl för en utvidgad möjlighet att underlåta åtal. I återfallssituationen, när alltså nya brott begås efter det att en dom har meddelats, anser han att skälen för åtal kan väga tyngre.

I motion 28 efterlyses i lagtext tydligt definierade förutsättningar för åtalsunderlåtelse i de angivna fallen.

Utskottet, som inte delar motionärernas uppfattning om behovet av mer detaljerad lagreglering i ämnet, anser att propositionens avvägningar är lämpligt utformade.

Vad härefter gäller brott som begåtts under inflytande av psykisk abnormitet innebär nuvarande regler att åklagaren får underlåta åtal om brottet uppenbarligen har begåtts under inflytande av sådan själslig abnormitet och antingen slutet psykiatrisk vård eller vård i vårdhem eller specialistsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda kommer till stånd utan lagföring samt åtal inte krävs av särskilda skäl.

Förslaget innebär att åtalsunderlåtelse skall få ske även när den miss-tänkte blir föremål för öppen psykiatrisk vård eller för de öppna vårdformer som är möjliga enligt lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Vidare har det nya grundrekvisitet om hänsynstagande till väsentliga allmänna och enskilda intressen ersatt det nuvarande rekvisitet att åtal inte krävs av särskilda skäl. Enligt departementschefen är någon ändring i sak i fråga om de skäl som bör föranleda åtal inte avsedd härmed.

Även i denna fråga begärs i motion 28 mer preciserade förutsättningar för när åtalsunderlåtelse skall få förekomma.

Utskottet har samma uppfattning i frågan som nyss redovisats beträffande åtalsunderlåtelse vid brottskonkurrens m. m.

Slutsats

Sammanfattningsvis leder övervägandena i det föregående utskottet till slutsatsen att förslagen i propositionen bör genomföras. Utskottet avstyrker således bifall till de behandlade motionsyrkandena.

Tillsyn m. m.

Utskottet vill betona betydelsen av att allmänhetens tilltro till rättsväsendet upprätthålls. Som utskottet redan framhållit är det, inte minst av hänsyn till detta intresse, av stor vikt att en ökad användning av åtalsunderlåtelse inte leder till en oenhetlig rättstillämpning. Det krävs därför en konsekvent och likformig praxis i tillämpningen. Svårigheterna att forma och vidmakthålla en sådan fasthet i praxis är uppenbara; i sakens natur ligger t. ex. att vissa rekvisit för när åtal skall få underlåtas måste ges en mer allmänt hållen formulering.

Utskottet vill liksom departementschefen starkt understryka vikten av att de föreslagna reglerna tillämpas på ett enhetligt sätt så att inte tilltron till rättsväsendets förmåga att upprätthålla likhet inför lagen rubbas.

Utskottet instämmer också i departementschefens uttalande att det i första hand får ankomma på riksåklagaren att främja en enhetlig praxis genom bl. a. allmänna råd och genom inspektionsverksamhet. Även riksåklagarens tillsyn i övrigt, främst vid överprövning av lägre åklagares beslut, är av betydelse. Utskottet vill också framhålla värdet av att särskilda utbildningsinsatser kommer till stånd.

I sammanhanget vill utskottet vidare betona vikten av att utfallet av reformen noga följs och att de ytterligare åtgärder vidtas som kan komma att behövas för att upprätthålla en enhetlig rättstillämpning på området.

Som framgår av det sagda påkallar reformen särskilda utbildningsinsatser och förberedande åtgärder i övrigt. Reformen bör enligt utskottets mening inte träda i kraft innan erforderliga förberedelser kunnat vidtas. Tidpunkten för ikraftträdandet bör därför flyttas fram till den 1 april 1985.

Övrigt

Enligt gällande regler får riksåklagaren i vissa extraordinära fall besluta att underlåta åtal för brott. I propositionen föreslås att den exklusiva behörigheten för riksåklagaren avskaffas. Avsikten är att regeringen i förordning skall föreskriva behörighet i fråga om sådana fall även för andra åklagare, nämligen för cheferna för de regionala åklagarmyndigheterna och för åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

En ändring i linje med den i propositionen aviserade begärs i motion 27. Motionsönskemålet får anses vara tillgodosett genom propositionen.

Utskottet anser att en mindre språklig jämkning bör ske i 20 kap. 7 § första stycket 3 på sätt framgår av utskottets hemställan.

Utöver vad som anförts i det föregående föranleder propositionen och motionerna inget uttalande från utskottets sida.

Utskottet hemställer

1. beträffande *utvidgad åtalsunderlåtelse m. m.*

att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85: 27, 1984/85: 28 och 1984/85: 30 antar

a) det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken, dock med den ändringen att dels tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 april 1985, dels i 20 kap. 7 § första stycket 3 efter "brottet," tilläggs ordet "eller",

b) det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, dock med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 april 1985,

c) det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1950: 596) om rätt till fiske, dock med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 april 1985,

d) det genom propositionen framlagda förslaget till lag om upphävande av lagen (1964:332) om behörighet att verkställa åtalsprövning i vissa fall, dock med den ändringen att lagen erhåller följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag

Härigenom föreskrivs att lagen (1964:332) om behörighet att verkställa åtalsprövning i vissa fall skall upphöra att gälla vid utgången av år 1984.

Utskottets förslag

Härigenom föreskrivs att lagen (1964:332) om behörighet att verkställa åtalsprövning i vissa fall skall upphöra att gälla vid utgången av mars 1985.

2. beträffande *målsägandens inflytande*
att riksdagen avslår motion 1984/85:29.

Stockholm den 27 november 1984

På justitieutskottets vägnar

LISA MATTSON

Närvarande: Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Lars-Erik Lövdén (s), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Hans Göran Franck (s), Birthe Sörestedt (s) och Inger Wickzén (m).

Reservation

Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Inger Wickzén (m) anser

dels att utskottets yttrande fr. o. m. "Allmänna överväganden" på s. 8 bort ha följande lydelse:

Brottsligheten i samhället ökar på ett oroande sätt. Detta gäller såväl den allvarligare brottsligheten – narkotikabrott, ekonomiska brott och grova våldsbrott – som den mindre allvarliga. Rättsväsendets resurser är hårt ansträngda. Olika insatser har gjorts för att söka förbättra arbetssitua-

tionen för polis, åklagare och domstolar. Det förslag som nu läggs fram om vidgade möjligheter att underlåta åtal innebär en fortsättning i denna riktning. Avsikten är att i väsentlig utsträckning inskränka åklagarens skyldighet att väcka åtal för begångna brott, något som antas leda till minskad arbetsbörda för åklagarna själva och för domstolarna samt dessutom, som en indirekt men betydelsefull effekt, även för polisen. Sistnämnda förhållande har sin grund i att förundersökning får läggas ned eller inte ens behöver inledas om det kan antas att åtal inte skall komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse.

I motionerna 27, 28 och 30 anføres att ett genomförande av förslagen i propositionen allvarligt skulle skada rättssäkerheten och ställa centrala straffrättsliga principer, såsom likheten inför lagen, åt sidan. Det framhålls i motionerna att det för tilltron till rättskipningen är av största betydelse att brott utreds och beivras. Även rollfördelningen mellan åklagare och domstolar tillhör de ämnen som motionärerna berör, och det förs fram kritik mot att till åklagarna överföra alltmera av renodlade domstolsuppgifter.

Utskottet vill inledningsvis erinra om att det förslag av åtalsrättskommittén, som ligger till grund för förslaget om utvidgad rätt till åtalsunderlåtelse, redan tidigare varit föremål för överväganden i lagstiftningssammanhang. När bestämmelser om förundersökningsbegränsningar i proposition 1981/82: 41 förelades riksdagen år 1981 tog chefen för justitiedepartementet avstånd från en ordning som den nu föreslagna och anförde därvid bl. a. följande:

Förslaget innebär att lagföringen i ytterligare ett antal fall flyttas över från domstolarna till åklagarna. Enligt min mening finns det emellertid anledning att starkt ifrågasätta om kommittéförslaget bör genomföras. Att alltför mycket överföra lagföringen till andra organ än domstolarna inger till en början betänkligheter från kriminalpolitiska utgångspunkter. Jag tänker härvid främst på hänsynen till den allmänna laglydnaden. Vilka effekter kommittéförslaget skulle kunna få för den allmänna laglydnaden i samhället är visserligen svårt att ange med bestämdhet. I likhet med de flesta remissinstanserna anser jag emellertid att vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse innebär klara risker från allmänpreventiv synpunkt. Vidare medför kommittéförslaget att man i stor utsträckning går miste om de positiva verkningar från individualpreventiv synpunkt som en lagföring inför domstol kan ha. Man bör inte heller underskatta värdet av de rätts-säkerhetsgarantier som är förenade med domstolsförfarandet. Av stor betydelse härvidlag är att förfarandet är offentligt och att lekmän i stor omfattning medverkar i det. Även målsägandebidraget talar emot en utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse. Genomförs kommittéförslaget, skulle målsägandena i ett stort antal fall förlora sina möjligheter att få sin ersättningstalan utförd i ett brottmål och i stället bli hänvisade att själva väcka talan i tvistemål. – Till det sagda kommer, som ett flertal remissinstanser framhåller, att kommittéförslaget troligtvis skulle ge ganska små rationaliseringsvinster. I varje fall skulle dessa vinster inte uppväga de nackdelar som jag nyss har pekat på. – Sammanfattningsvis anser jag att kommitténs förslag till nya grunder för åtalsunderlåtelse inte bör genomföras.

Utskottet kan för sin del ställa sig bakom dessa bedömningar och vill här särskilt framhålla några allvarliga invändningar mot förslagen i propositionen.

Genom lagstiftning har vissa gärningar straffbelagts. Det är då utomordentligt viktigt att den som överträder reglerna blir föremål för en reaktion från samhällets sida. Om sanktionerna uteblir förlorar de uppställda reglerna sin trovärdighet och respekten för rättsväsendet urholkas. En sådan utveckling kan inte accepteras och den är särskilt förkastlig när det gäller ungdomar. För unga människor är det nödvändigt att samhället ger klara normer och konsekventa handlingsmönster. Ett system som innebär att lagöverträdelser ofta inte beivras får en destruktiv inverkan på ungdomarnas ofta utvecklade rättsbegrepp.

Här vill utskottet också framhålla det välkända förhållandet att lagföringen i sig har en brottsförebyggande effekt, såväl allmänpreventivt som individualpreventivt.

I ett rättssamhälle måste alltid eftersträvas att likheten inför lagen upprätthålls. Det skall råda konsekvens och jämnhet i rättstillämpningen. Förslaget om vidgad rätt för åklagare att underlåta åtal strider enligt utskottets mening klart mot denna målsättning. En mer eller mindre slumpmässig eller godtycklig straffrättskipning är en oundviklig följd av förslaget. Detta kan inte botas med ens de mest ambitiösa föreskrifter från riksåklagarens sida och den noggrannaste tillsyn.

Närbesläktad med principen om likhet inför lagen är principen om förutsebarhet i rättskipningen. Enligt utskottets uppfattning finns det skäl att befara att denna princip inte kan upprätthållas med ett system som det föreslagna.

De rättssäkerhetsgarantier som ligger inbyggda i domstolsförfarandet och tvåpartssystemet går – om propositionens förslag genomförs – förlorade i en enligt utskottets mening inte godtagbar utsträckning. Även lekmannainflytandet på straffrättskipningen minskar i betänklig mån och offentligheten bortfaller i realiteten. Dessa effekter är allvarliga i ett läge när redan huvuddelen av avgörandena i frågan huruvida någon gjort sig skyldig till brott flyttats bort från domstol (se JuU 1982/83:2 s. 6 noten) till handläggning hos polis och åklagare.

Utskottet vill också framhålla att det inte är rimligt att med hänvisning till ekonomiska och arbetsmässiga skäl göra från rättssäkerhetssynpunkt så betänkliga ändringar som det här är fråga om. Utskottet vill dock samtidigt peka på reglerna om strafföreläggande och ifrågasätta om inte en ökad användning av detta institut i stället för domstolsförfarande – inom ramen för gällande ordning – skulle kunna medföra en viss lättnad för rättsväsendet. Samtidigt förtjänar det att framhållas att enligt åklagarinstruktionen åklagare bör meddela strafföreläggande i stället för att väcka åtal om förutsättningar för strafföreläggande föreligger.

Utskottet anser sammanfattningsvis att de invändningar av grundläggande

de art som kan riktas mot förslaget att utvidga åtalsunderlåtelseinstitutet är så allvarliga att förslaget inte kan godtas. Utskottet avstyrker därför bifall till propositionen och tillstyrker bifall till motionsyrkandena i motsvarande delar.

Till följd av den inställning i huvudsaken som utskottet nu gett uttryck för saknas enligt utskottets mening skäl till någon riksdagens åtgärd med anledning av övriga yrkanden i motionerna 27 och 28.

När det gäller det i motion 29 framförda önskemålet om målsägandens inflytande på beslut om åtalsunderlåtelse måste enligt utskottets mening slås fast att den ordning motionärerna förespråkar skulle föra alltför långt; av principiella och praktiska skäl är det inte tänkbart att i ett system för åtalsunderlåtelse där enhetlighet i tillämpningen måste eftersträvas målsäganden i ett enskilt fall skall kunna avgöra huruvida åtal skall väckas eller inte. Utskottet kan därför inte ställa sig bakom införande av en regel med sådant innehåll.

dels att utskottet bort hemställa

1. *beträffande utvidgad åtalsunderlåtelse m. m.*

att riksdagen

dels med bifall till motion 1984/85:27, yrkande 1, motion 1984/85:28, yrkande 1, och motion 1984/85:30 avslår proposition 1984/85:3,

dels avslår motion 1984/85:27, yrkande 2, och motion 1984/85:28, yrkande 2,

2. *beträffande målsägandens inflytande*

att riksdagen avslår motion 1984/85:29.

