

Justitiekottets betänkande

1981/82:4

om åtalspreskription m. m.

Motioner

I motion 1980/81:1249 av Hans Nyhage (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär skyndsamt förslag till exakta regler beträffande tiden för avgivande av anmälan och besvär hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd i enlighet med vad som har anförts i motionen.

Enligt motionärens mening är nuvarande regler om preskription i ärende om disciplinpåföljd hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd inte tillfredsställande. Vad motionären menar är att preskription inte skall kunna inträffa på grund av att dröjsmål med handläggningen sker hos myndigheten. Inte heller bör den som avses bli föremål för disciplinpåföljd genom sitt eget handlande kunna förhindra att preskriptionstiden avbryts, t. ex. genom att resa utomlands en tid så att delgivning inte kan ske. Motionären anser att frågan om preskription inte skall knytas till åtgärder av någon annan än klaganden själv. I motionen föreslås att tidpunkten för anmälningsgivande skall vara avgörande för preskriptionsfrågan, dvs. att preskriptionstiden då avbryts.

I motion 1980/81:1897 av Tore Nilsson (m) hemställs att riksdagen beslutar om åtgärder för stärkande av den enskildes rättsskydd avseende reglerna för preskription i brottsbalken.

Motionären pekar på de bekymmer som det innebär att preskriptionstiden för ett brott löper under den tid varunder förundersökning rörande brottet pågår. Det kan enligt motionären inträffa att polisen inte hinner med att utreda ett brott inom preskriptionstiden för detta. Motionären anser att man i sammanhanget skulle kunna tänka sig en förenklad procedur för preskriptionsavbrott. Som en lämplig ordning nämner motionären att preskriptionstiden avbryts sedan angivelse för brottet skett och den misstänkte delgetts denna; förundersökning kan därefter ske när polisens resurser medger det.

Gällande ordning m. m.

Inledning

Inom straffrätten förekommer begreppet preskription normalt i den betydelsen att den brottslige inte får ådömas påföljd sedan en viss tid har förflutit från det att brottet begicks, s. k. åtalspreskription. Vid sidan härav finns regler om att ådömd påföljd bortfaller om domen inte har börjat

verkställas inom en viss tid. Detta institut brukar benämnas påföljdsprekription. I det följande skall bara beröras åtalsprekriptionen och dess motsvarighet i vissa ärenden om disciplinansvar.

Brottsbalken

Reglerna om åtalsprekription finns i 35 kap. 1–6 §§ brottsbalken (BrB). Reglerna stadgar inte något förbud mot att anställa åtal utan innebär, enligt 1 §, att påföljd inte får ådömas om inte den misstänkte har häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom viss tid (prekriptionstid). Olika prekriptionstider gäller alltefter brottets svårighet; brottets straffmaximum är avgörande för hur lång prekriptionstiden är. Prekriptionstiden är två år, om på brottet inte kan följa svårare straff än fängelse i ett år, fem år, om svåraste straffet är högre men inte över fängelse i två år, tio år, om svåraste straffet är högre men inte över fängelse i åtta år, femton år, om straffet är fängelse på viss tid över åtta år och slutligen tjugofem år, om fängelse på livstid kan följa på brottet.

Den enligt BrB gällande ordningen om att prekriptionstidens längd bestäms av straffmaximum för brottet är i princip tillämplig också inom specialstraffrätten. Regler som föreskriver längre prekriptionstider än dem som gäller enligt BrB finns dock i valutalagen (1939:350), skattebrottslagen (1971:69) och aktiebolagslagen (1975:1385).

Enligt 35 kap. 4 § BrB skall prekriptionstiden räknas från den dag brottet begåtts. Förutsätts för ådömande av påföljd att viss verkan av handlingen inträtt, skall enligt samma lagrum tiden räknas från den dag då sådan verkan inträdde.

Som framgår av det nyss sagda förhindras åtalsprekription genom att den misstänkte inom prekriptionstiden för brottet antingen häktas eller erhåller del av åtal för brottet, dvs. delges stämningsansökan. Med att den misstänkte häktas förstås här att ett häktningsbeslut verkställs.¹

I 35 kap. 6 § finns bestämmelser om absoluta prekriptionstider, dvs. tider som gäller oberoende av om prekriptionshindrande åtgärd kommit till stånd. Enligt lagrummet får sålunda i fråga om t. ex. brott varpå inte kan följa svårare straff än böter påföljd i intet fall ådömas sedan fem år har förflutit från det att brottet begåtts. För de grövsta brotten är den absoluta prekriptionstiden 30 år.

Lagstiftning om disciplinansvar

Bestämmelser om disciplinansvar för bl. a. arbetstagare hos staten finns i lagen (1976:600) om offentlig anställning. Enligt 10 kap. 1 § den lagen får

¹ Tore Strömberg: Åtalsprekription. Stockholm 1956, s. 215
SOU 1980:4 s. 61.

arbetstagare som åsidosätter vad som åligger honom i hans tjänst åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljder är varning eller löneavdrag.

I fråga om förfarandet i ärenden om disciplinansvar föreskrivs i 14 kap. 1 § lagen om offentlig anställning att arbetstagaren – om fråga om bl. a. disciplinansvar uppkommer – genom skriftlig anmaning skall beredas tillfälle att yttra sig om vad som anförs mot honom. I 14 kap. 5 § finns en preskriptionsregel. Enligt den får arbetstagare inte åläggas disciplinpåföljd, om han inte senast inom två år efter förseelsens begående har erhållit en sådan skriftlig anmaning som nyss har nämnts eller motsvarande anmaning av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern.

Disciplinpåföljd enligt lagen om offentlig anställning får inte åläggas hälso- och sjukvårdspersonal, som i sin yrkesutövning står under socialstyrelsens tillsyn, för förseelse av det slaget att den skall prövas av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Bestämmelser om disciplinansvar för hälso- och sjukvårdspersonal finns i stället i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

Enligt 12 § den lagen får den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen åläggas disciplinpåföljd för vissa fel begångna i yrkesutövningen. Disciplinpåföljd är erinran och varning. Frågor om disciplinansvar prövas av en särskild nämnd, hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Nämnden har att ta upp frågor om disciplinansvar på anmälan av socialstyrelsen eller av den patient som saken gäller. Anmälan skall överlämnas till den mot vilken åtgärd ifrågasätts med föreläggande att svara inom viss tid.

I 14 § den nu aktuella lagen finns en bestämmelse om preskription. Enligt den får den som avses bli föremål för disciplinpåföljd inte åläggas sådan påföljd, om han inte inom två år efter förseelsen har erhållit sådan underrättelse som nyss har sagts eller motsvarande underrättelse från riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern.

Förarbeten

Institutet åtalpreskription brukar rättspolitiskt motiveras bl. a. med att statens straffanspråk inte bör upprätthållas under obegränsad tid; straffbehovet försvagas allteftersom tiden löper, och från allmänpreventiv synpunkt är det därför inte lika nödvändigt att för lång tid sedan begångna brott blir beivrade som att så sker med brott som ännu är aktuella i det allmänna medvetandet. Ett annat skäl som brukar tillmätas betydelse är att det skulle drabba den misstänkte onödigt hårt att behöva riskera att lång tid efter brottet ådömas straff, som kanske äventyrar den tillvaro han byggt upp för sig (jfr SOU 1923:9 och SOU 1925:28).

Nuvarande bestämmelser i BrB om vilka åtgärder som föranleder att preskriptionstiden för ett brott avbryts har sitt ursprung i strafflagens regler på området. Reglerna där gick tillbaka på lagstiftning från år 1926, och hade

den innebörden att preskriptionstiden för ett brott upphörde att löpa när brottet blivit åtalat, och alltså ett rättsligt förfarande för brottets beivrande inletts. Åtal ansågs ha skett när detta hade delgetts den misstänkte. Häktning var liktydigt med anställande av åtal.

Frågan om att ändra strafflagens preskriptionsregler aktualiserades i samband med nya rättegångsbalkens tillkomst.

Saken behandlades i betänkanden av processlagberedningen (SOU 1944:9 och 10). Beredningen föreslog att preskription skulle avbrytas när åtgärd vidtogs för brottets beivrande. Sådan åtgärd skulle anses vidtagen då den misstänkte erhållit del av åtal eller när han vid förundersökning som lett till åtal underrättats om den mot honom riktade misstanken. Bakgrunden till beredningens förslag var den att den nya rättegångsbalken föreskrev att åtal i regel skulle föregås av en förundersökning som var så fullständig att målet kunde avgöras vid en huvudförhandling. Allmänt åtal skulle till följd härav komma att anställas på ett senare stadium av brottsutredningen än enligt den äldre rättegångsordningen. Beredningen anförde i sammanhanget bl. a. att förundersökningen var att betrakta som en del av rättegången i vidsträckt mening och att brottmålsförfarandet anses inlett redan genom förundersökningen. Med hänsyn härtill var det enligt beredningen inte följdriktigt att låta preskriptionen avbrytas först genom åtalet. Vad beredningen hade föreslagit i saken förelades riksdagen genom proposition 1946:329.

Ärendet behandlades av första lagutskottet (ILU 1946:59). Utskottet förordade i sitt utlåtande att de dittillsvarande principerna för preskriptionsavbrytande – häktning eller delgivning av åtal – skulle bibehållas. Utskottet underströk härvidlag betydelsen av att reglerna om åtalspreskription var klara och enkla i tillämpningen, och att i detta avseende företrädare otvivelaktigt måste ges åt ett system där preskription avbryts genom åtal framför ett där den avgörande tidpunkten var när den misstänkte underrättats om misstanken för ett brott. Vidare måste enligt utskottet beaktas att det i propositionen föreslagna systemet skulle komma att medföra en förlängning av preskriptionstiderna och att anledning saknades till en sådan förlängning. Av betydelse var också uppfattningen att en preskriptionshindrande åtgärd inte borde få företas på svagare grunder än som gällde för åtals väckande. Riksdagen följde utskottet.

Under förarbetena till BrB övervägdes på nytt frågan om preskriptionshindrande åtgärder. Strafflagberedningen anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1956:55 s. 367 ff) att preskriptionstiden borde avbrytas på ett tidigare stadium än delgivningen av åtal. Beredningen föreslog att reglerna skulle utformas enligt den ordning som ursprungligen föreslagits av processlagberedningen men som avvisats av riksdagen år 1946.

I propositionen med förslag till brottsbalk (prop. 1962:10, s. C, s. 408 ff) anförde departementschefen emellertid att det inte förelåg tillräcklig anledning att bryta med det system som riksdagen antog år 1946. En övergång till den ordning som strafflagberedningen förordat – nämligen att

delgivning av misstanke under förundersökningen skulle utgöra preskriptionshinder – skulle enligt departementschefen i många fall komma att innebära en betydande förlängning av preskriptionstiderna. Härtill kom, fortsatte departementschefen, att den nämnda ordningen skulle medföra risk för vissa komplikationer; bl. a. torde oklarhet lätt kunna uppkomma huruvida delgiven misstanke avsett den gärning för vilken åtal väcks. Första lagutskottet (1LU 1962:42 s. 87) anslöt sig till departementschefens synpunkter. Riksdagen följde utskottet.

Tidigare riksdagsbehandling av reglerna om åtalspreskription

Justitiekommittén behandlade år 1976 en motion om att förkorta de absoluta preskriptionstiderna för olika brott. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1976/77:3) förklarade sig utskottet inte vara berett att då tillstyrka en lagändring enligt de riktlinjer som föreslagits i motionen. Utskottet fann emellertid att starka skäl av såväl kriminalpolitisk som processökonomisk natur syntes tala för att de absoluta preskriptionstiderna förkortades, och utskottet förutsatte att frågan därom skulle tas upp till prövning i lämpligt sammanhang.

Övrigt

Förslag till nya regler om preskriptionsavbrott vid misstanke om skattebrott m. m. har lagts fram i betänkandet (SOU 1980:4) Preskriptionshinder vid skattebrott.

I betänkandet konstateras att nuvarande ordning i fråga om preskriptionsavbrott har medfört vissa komplikationer vid handläggningen av skattebrott. Orsakerna härtill anges vara bl. a. att skattebrotten inte sällan upptäcks relativt lång tid efter det att brotten har förövats. Förundersökningen tar ofta lång tid, beroende bl. a. på den skatterättsliga undersökning och process som föregår eller löper jämsides med förundersökningen. De angivna omständigheterna medför, enligt vad som sägs i betänkandet, att åklagaren många gånger först i slutskedet av preskriptionstiden får sådant underlag för den fortsatta processen att åtal kan väckas. I dessa fall kan den misstänkte genom att hålla sig undan en kortare tid bli fri från straff. I betänkandet anges att det inte är ovanligt att den som är misstänkt för skattebrott utnyttjar de befintliga svagheter i det processuella systemet.

Mot bakgrund av det anförda föreslås i betänkandet att redan delgivning av underrättelse av brottsmisstanke vid förundersökningen skall avbryta preskriptionstiden vid skattebrott och bl. a. vissa brott mot avgiftsförfattningar. Sådan underrättelse skall vara skriftlig och innehålla de omständigheter som utgör grund för misstanken om brott.

För att en misstänkt inte skall uppnå straffrihet genom att undvika all kontakt med polis- och åklagarmyndigheterna föreslås vidare i betänkandet

särskilda bestämmelser om förlängning av preskriptionstid. Har underrättelse om brottsmisstanke inte kunnat delges på grund av att den misstänkte hållit sig undan föreslås sålunda att domstolen i brottmålet skall få besluta om förlängning av preskriptionstiden under så lång tid – högst fem år – som ytterligare behövs för att delge underrättelsen.

Betänkandet har remissbehandlats i budgetdepartementet. Förslag på grundval av betänkandet väntas bli förelagt riksdagen under innevarande riksmöte.

Under remissbehandlingen av betänkandet har framförts bl. a. den synpunkten att de regler om preskriptionsavbrott som föreslagits för skattebrott också borde gälla inom straffrätten i övrigt.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet två motioner som gäller åtalspreskription och dess motsvarighet i ärende om disciplinansvar.

Med åtalspreskription förstås att den brottslige inte får adömas påföljd sedan viss tid har förflutit från brottet. Reglerna härom finns i 35 kap. brottsbalken. Enligt 35 kap. 1 § får påföljd sålunda inte adömas om inte den misstänkte inom viss tid (preskriptionstid) har häktats eller erhållit del av åtal för brottet. Tiderna skall i princip räknas från den dag brottet begicks. Preskriptionstiderna varierar mellan 2 och 25 år allt efter brottets svårighet; brottets straffmaximum är härvidlag avgörande. För t. ex. snatteri är preskriptionstiden 2 år, för stöld 5 år och för grov stöld 10 år.

Brottsbalken upptar också bestämmelser om absoluta preskriptionstider. Dessa bestämmelser, som i och för sig inte berörs i motionerna, anger de yttersta gränserna för domstolens möjligheter att adöma påföljd. De absoluta preskriptionstiderna gäller oberoende av om preskriptionshindrande åtgärd – häktning eller delgivning av stämning – har kommit till stånd. I fråga om t. ex. brott varpå inte kan följa svarare straff än böter är den absoluta preskriptionstiden 5 år. För de grövsta brotten är tiden 30 år.

Bestämmelser om disciplinansvar för bl. a. arbetstagare hos staten finns i lagen om offentlig anställning. För hälso- och sjukvårdspersonal som i sin yrkesutövning står under socialstyrelsens tillsyn gäller de regler om disciplinansvar som finns i lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

I de båda nu nämnda lagarna finns regler om preskription. Preskriptionstiden är två år räknat från förseelsens begående. Enligt lagen om offentlig anställning förhindras preskription genom att arbetstagare inom två år erhåller del av en skriftlig anmaning att yttra sig över vad som anförs mot honom.

Frågan om disciplinansvar för hälso- och sjukvårdspersonal prövas av en särskild nämnd, hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Nämnden har att ta upp disciplinärende på anmälan av socialstyrelsen eller den patient som

saken gäller. Preskription i sådana ärenden förhindras genom att anmälan överlämnas av nämnden till den mot vilken åtgärd ifrågasätts med föreläggande att svara.

I ärende om disciplinansvar kan preskriptionshindrande åtgärder som motsvarar dem som har nämnts också företas av riksdagens ombudsmän och justitiekanslern.

I de båda motioner som behandlas i detta ärende tas upp frågan om vilka åtgärder som bör föranleda att preskriptionstid avbryts. Innebörden av vad som anförs i motion 1249 är den att redan anmälans ingivande till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd skall utgöra en preskriptionshindrande åtgärd i disciplinärende hos nämnden. Tanken bakom motionsförslaget är att den som avses bli föremål för disciplinpåföljd genom sitt eget handlande inte skall kunna förhindra att preskriptionstiden avbryts, t. ex. genom att bege sig utomlands så att delgivning av anmälan mot honom inte hinner ske.

När det gäller önskemålet i motion 1249 vill utskottet framhålla att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att den som har gjort sig skyldig till ett brott eller till fel eller försummelse som kan föranleda disciplinansvar efter preskriptionstidens utgång skall kunna veta huruvida brottet eller det begångna felet är preskriberat eller inte. Gällande regler om hur preskriptionstiden avbryts har också utformats med utgångspunkt i detta rättssäkerhetskrav, och förfarandet i disciplinärendena är så utformat att den som avses bli föremål för disciplinpåföljd i en bestämd ordning bevisligen blir underrättad om vad som läggs honom till last. Den ordning för preskriptionstidens avbrytande som förespråkas i motionen kan få till följd att den som avses bli föremål för disciplinpåföljd först efter preskriptionstidens utgång – ibland lång tid därefter – får del av anmälan. En sådan ordning uppfyller enligt utskottets uppfattning inte de krav som i enlighet med det nyss sagda måste ställas på reglerna om hur preskriptionstiden avbryts. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1249.

Utskottet vill i sammanhanget tillägga att hur än reglerna på området utformas det torde vara oundvikligt att det i den praktiska tillämpningen uppkommer fall där preskriptionshindrande åtgärd aktualiseras först i omedelbar anslutning till preskriptionstidens utgång. I vissa fall kan då preskriptionstiden avbrytas någon eller några dagar före dess utgång, medan i andra fall den preskriptionshindrande åtgärden kan komma att ske någon eller några dagar efter tidens utgång. Det kan också nämnas att här berörda preskriptionsregler endast tar sikte på frågan om disciplinansvar, och inte på frågan om andra följder av ett felaktigt handlande, t. ex. i frågor om skadestånd.

I motion 1897, som berör brottsbalkens preskriptionsregler, pekas på de bekymmer som det innebär att preskriptionstiden för ett brott löper under den tid varunder förundersökning rörande brottet pågår; det kan inträffa att

polisen inte hinner att utreda ett brott inom preskriptionstiden. Motionären nämner som en i sammanhanget lämplig ordning att preskriptionstiden avbryts i och med att den misstänkte delges angivelse för brottet.

Utskottet vill för sin del inledningsvis slå fast att reglerna om åtalspreskription måste vara klara och enkla så att de inte vällar tillämpningssvårigheter. Det sagda gäller inte minst beträffande reglerna om hur preskriptionstiden skall avbrytas. Som framgår av det som har sagts i det föregående utgör häktning och delgivning av stämning i brottmålet preskriptionshinder enligt 35 kap. 1 § brottsbalken.

I samband med att denna ordning lades fast av riksdagen år 1946 avlogs ett regeringsförslag om att delgivning av misstanke under förundersökningen skulle utgöra preskriptionshinder. Under förarbetena till brottsbalken övervägdes samma fråga på nytt. I propositionen med förslag till brottsbalk (prop. 1962:10) ansågs emellertid att det inte fanns tillräcklig anledning att bryta med det system som riksdagen hade antagit år 1946. Riksdagen anslöt sig till denna uppfattning.

Ledande för lagstiftarens ställningstagande har varit bl. a. intresset av att reglerna om åtalspreskription var klara och enkla i tillämpningen. I detta avseende har ansetts att företräde otvivelaktigt måste ges åt ett system där preskription avbryts genom åtal framför ett där den avgörande tidpunkten var när den misstänkte underrättas om misstanken för ett brott. Vidare har uttalats att en övergång till en ordning där preskriptionstiden avbryts genom någon åtgärd under förundersökningen otvivelaktigt skulle medföra risk för vissa komplikationer, t. ex. så kan oklarhet lätt uppkomma huruvida delgiven misstanke avsett den gärning för vilken åtal väckts. Det har också ansetts att en sådan ordning i många fall skulle komma att innebära en betydande faktisk förlängning av preskriptionstiderna, något som det inte funnits anledning till. Av betydelse har också varit bl. a. tanken att en preskriptionshindrande åtgärd inte borde få företas på svagare grunder än som gällde för åtals väckande. Samtidigt var lagstiftaren medveten om att den misstänktes möjligheter att genom eget handlande förhindra preskriptionsavbrott kan leda till föga tillfredsställande resultat. Häremot genmälades emellertid att varje gränsdragning, hur den än sker, i enskilda fall kan medföra mindre gynnsamma konsekvenser.

Vid ställningstagandet till förslaget i motion 1897 anser utskottet att de bedömningar som legat bakom statsmakternas tidigare beslut om vilka åtgärder som skall utgöra preskriptionshinder alltjämt äger giltighet.

En annan sak är att särlösningar stundom kan påkallas för särskilda typer av brott. Sålunda har, t. ex. för vissa skattebrott och brott mot valutalagen, införts speciella, längre preskriptionstider än enligt de allmänna bestämmelserna i brottsbalken. Och bl. a. tanken att för vissa brott flytta fram den preskriptionsavbrytande åtgärden till förundersökningsstadiet har nyligen aktualiserats. Det har skett i betänkandet (SOU 1980:4) Preskriptionshinder vid skattebrott, vilket f. n. övervägs i regeringskansliet.

Sammanfattningsvis anser emellertid utskottet att några skäl att nu förespråka en ändring av de här behandlade generella preskriptionsreglerna i brottsbalken inte föreligger. Utskottet avstyrker därför bifall till yrkandet i motion 1897.

Utskottet hemställer

1. beträffande *ordningen för preskriptionsavbrott i vissa disciplinärenden*
att riksdagen avslår motion 1980/81:1249,
2. beträffande *ordningen för preskriptionsavbrott inom straffrätten*
att riksdagen avslår motion 1980/81:1897.

Stockholm den 3 november 1981

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstänga (fp), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s) och Stina Eliasson (c).

