

Regeringens proposition

1981/82: 41

om förundersökningsbegränsningar m. m.;

beslutad den 22 oktober 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovan nämnda dag.

På regeringens vägnar

BIRGIT FRIGGEBÖ

CARL AXEL PETRI

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i reglerna i rättegångsbalken om förundersökning i brottmål. Ändringarna innebär att möjligheterna att lägga ned en förundersökning utvidgas när det är fråga om mindre allvarlig brottslighet. Polis och åklagare får på det sättet bättre möjligheter att i stället använda sina resurser till att utreda svårare brott.

Enligt förslaget skall en förundersökning angående bötesbrott få läggas ned när utredningen skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Vidare skall förundersökningen få läggas ned när det kan antas att åtal kommer att underlåtas enligt de särskilda regler som finns härom i rättegångsbalken eller när man kan anta att en tillämpning av bestämmelser om särskild åtalsprövning, t. ex. i den sociala lagstiftningen, skulle leda till att åtal inte väcks.

Om det redan innan en förundersökning inleds står klart att det finns förutsättningar för nedläggelse enligt de nya bestämmelserna, får det beslutas att förundersökning inte skall inledas.

I propositionen föreslås också en regel om att åtalsunderlåtelse kan meddelas trots att åtal har väckts.

Slutligen föreslås ändringar i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Bl. a. får åklagaren större möjligheter att besluta om åtalsunderlåtelse utan att inhämta socialnämndens yttrande. Härigenom torde handläggningstiden kunna förkortas avsevärt i åtskilliga fall. Det föreslås också en del ändringar i lagen som betingas av socialtjänstreformen.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1982.

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 20 kap. 7 § och 23 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas två nya paragrafer, 20 kap. 7 a § och 23 kap. 4 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

7 §¹

Åklagare *må* besluta att *icke tala* å brott:

1. om det kan *antagas*, att i händelse av lagföring annan påföljd än böter icke skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring *ej finnes påkallad* ur allmän synpunkt; eller

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

3. om det i annat fall av särskilda skäl är uppenbart, att påföljd *ej erfordras* för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna *ej heller eljest är påkallat*, att åtal väckes; eller

4. om brottet uppenbarligen begåtts under inflytande av sådan själslig abnormitet, som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken, samt sluten psykiatrisk vård eller vård i vårdhem eller specialistsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda kommer till stånd utan lagföring *och åtal ej är påkallat* av särskilda skäl.

Beslut *jämlikt* första stycket 3 *må* meddelas endast av riksåklagaren.

Beslut *att ej tala å brott må* återkallas, om tillräckliga skäl för beslutet *ej längre finnas föreliggande*.

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; eller

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

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

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

Beslut *enligt* första stycket 3 *får* meddelas endast av riksåklagaren.

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

¹ Senaste lydelse 1974: 573.

Nuvarande lydelse

Närmare föreskrifter om beslut att ej tala å brott meddelas av regeringen.

Föreslagen lydelse

7 a §

Beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal har väckts, om det kommer fram sådana förhållanden som, om de förrelegat eller varit kända vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas om den tilltalade motsätter sig det eller om dom redan har fallit.

23 kap.

1 §

Förundersökning skall inledas, så snart på grund av angivelse eller eljest anledning förekommer, att brott, som hör under allmänt åtal, förövats.

Hör brottet allenast efter angivelse under allmänt åtal, må, ehuru angivelse ej skett, förundersökning inledas, om angivelse icke kan utan fara avvaktas; målsäganden skall dock, så snart ske kan, underrättas. Angiver han ej då brottet till åtal, skall förundersökningen nedläggas.

Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Detta gäller, om inte något annat följer av 4 a eller 22 §.

Om det krävs angivelse för att brottet skall höra under allmänt åtal, får förundersökning trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara att avvakta en angivelse. I så fall skall målsäganden underrättas snarast. Om denne då inte anger brottet till åtal, skall förundersökningen läggas ned.

4 a §

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,

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.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

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 lagöverträdare¹

dels att i 4 och 13 §§ ordet "barnavårdsnämnd" i olika böjningsformer skall bytas ut mot ordet "socialnämnd" i motsvarande form,

dels att 1, 3 och 6 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Har brott begåtts av någon som vid tiden för brottet ej fyllt aderton år, *må*, utöver vad som följer av 20 kap. 7 § rättegångsbalken, åklagare besluta att *ej tala å* brottet.

om den underårige *ställes under övervakning jämlikt 26 § barnavårdslagen, omhändertages för samhällsvård enligt 29 § sagda lag* eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd eller utan *dylik* åtgärd blir föremål för annan hjälp- och stödåtgärd samt det med skäl kan *antagas* att härigenom *vidtages* vad som är lämpligast för *hans* till-

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

¹ Senaste lydelse av 4 § 1970: 447.

² Senaste lydelse 1971: 241.

Nuvarande lydelse

Förelagen lydelse

rättaförande, eller

om brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande.

Åtal skall dock väckas, om det finnes påkallat ur allmän synpunkt.

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

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

3 §

Föreligger skälig anledning att ej tala å brott, skall åklagaren, innan han beslutar i ärendet, från barnavårdsnämnden i den kommun, där den underårige vistas, inhämta yttrande, huruvida nämnden vidtagit eller avser att vidtaga åtgärd beträffande den underårige samt huruvida enligt nämndens mening sådan åtgärd kan anses vara lämpligast för hans tillrättaförande.

Om det finns skälig anledning till åtalsunderlåtelse enligt denna lag, skall åklagaren innan han beslutar i ärendet inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (1980:620) har ansvaret för den underårige. Yttrandet skall avse frågan om nämnden har vidtagit eller avser att vidta någon åtgärd beträffande den underårige och om en sådan åtgärd enligt nämndens mening är den lämpligaste för honom.

Nämndens yttrande skall, om åklagaren begär det eller nämnden finner det erforderligt, även innefatta redogörelse för den underåriges personliga utveckling samt hans vandel och levnadsomständigheter i övrigt.

Det åligger nämnden att avgiva sitt yttrande skyndsamt.

Är brottet ringa, må åklagaren utan att barnavårdsnämndens yttrande inhämtats besluta att ej tala å brottet.

Åklagaren får utan att socialnämndens yttrande inhämtats besluta om åtalsunderlåtelse,

1. om brottet är ringa,
2. om det är uppenbart att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger.

Nämnden skall även utan samband med yttrande lämna åklagaren de upplysningar som denne begär i fråga om den underårige.

6 §

Angående prövning huruvida åtal bör väckas mot den som inskripts vid ungdomsvårdsskola eller som intagits å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare är särskilt stadgat.

Om någon, som med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga har intagits i ett sådant hem som avses i 12 § nämnda lag, misstänks för att ha begått brott innan vården vid hemmet har avslutats, skall åklagaren, om brottet hör under allmänt

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

åtal, pröva om åtal lämpligen bör ske. Innan åtalsfrågan avgörs, skall den som förestår vården vid hemmet höras, om det inte är obehövt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

3 Förslag till**Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)**

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 18 § sekretesslagen (1980: 100)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

9 kap.
18 §

Sekretessen enligt 17 § första stycket gäller inte

1. beslut huruvida åtal skall väckas eller beslut om att lägga ned förundersökning.

1. beslut huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas samt beslut om att förundersökning skall läggas ned,

2. uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot,

3. uppgift som avser omhändertagande enligt 3 § lagen (1973: 558) om tillfälligt omhändertagande och som inte har inhämtats vid utredning enligt 6 § andra stycket samma lag.

Sekretessen enligt 17 § första stycket upphör att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, såvida inte sekretess för uppgiften skall gälla hos domstolen enligt 16 §, eller uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

¹ Lagen omtryckt 1980: 880.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-09-24

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Petri, Eliasson, Gustafsson, Tillander, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Lagrådsremiss om förundersökningsbegränsningar m. m.

1 Inledning

I januari 1971 tillkallades sakkunniga för att se över bestämmelserna om rätt för åklagare att besluta att underlåta att åtala för brott (åtalsunderlåtelse) m.m. Direktiven gick ut på en avsevärd utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse. En annan huvuduppgift för de sakkunniga var att se över bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Syftet härmed var att utreda om det var möjligt att – i syfte att bättre ta till vara polisens resurser – i större utsträckning underlåta förundersökning eller lägga ned en påbörjad förundersökning.

De sakkunniga¹, som antog namnet åtalsrättskommittén (Ju 1970:63), avlämnade i juni 1976 betänkandet (SOU 1976:47) Färre brottmål. En sammanfattning av betänkandet och kommitténs lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilagor 1 och 2*. Beträffande gällande ordning och utredningens närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, brottsförebyggande rådet (BRÅ), överbefälhavaren, socialstyrelsen, statskontoret, generaltullstyrelsen, riksrevisionsverket, riksstatteverket, statens invandrarverk, hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Norrbottens län, sam-

¹ Justitierådet Nils Mannerfelt, ordförande, riksdagsledamoten Birgitta Dahl, f. polismästaren Göte Friberg, dåvarande riksdagsledamoten Daniel Wiklund och dåvarande byråchefen Claes Zeime. Experter: dåvarande skyddskonsulenten Georg Fittinghoff, departementssekreteraren Jan Nasenius, byråchefen Arne Wikström, direktören i Svenska kommunförbundet Gunnar Krantz och hovrättsrådet Brit-Marie Ericsson.

arbetsorganet (Ju 1968:59) för rättsväsendets informationssystem (SARI), socialutredningen (S 1969:29), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges statsåklagare, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polismästare, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän och Svenska försäkringsbolags riksförbund.

Remissinstanserna har bifogat yttranden, RÅ från överåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö och från cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Uppsala, Värmlands och Kopparbergs län, länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt samt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län från Göteborgs och Uddevalla polisdistrikt. Överåklagaren i Stockholm har till sitt yttrande bifogat ett yttrande från chefsåklagaren Lennart Hiort vid åklagarmyndigheten i Stockholm.

En sammanställning av remissyttrandena till den del de avser sådana förslag av kommittén som tas upp i detta lagstiftningsärende bör fogas till protokollet som *bilaga 3*.

2 Allmän motivering

2.1 Gällande ordning

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. Detta innebär att åklagaren som det brukar sägas har en absolut åtalsplikt. Det finns dock betydande inskränkningar i den absoluta åtalsplikten genom att åklagaren i åtskilliga fall skall göra en lämplighetsprövning av åtalsfrågan.

En sådan lämplighetsprövning är föreskriven bl.a. i de bestämmelser som rör åklagarens rätt att besluta om *åtalsunderlåtelse*.

Enligt 20 kap. 7 § RB får en åklagare besluta om åtalsunderlåtelse i fyra fall (första stycket 1–4).

Punkt 1 avser bötesbrott. Åklagaren har rätt att underlåta åtal om det kan antas att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring inte är påkallad ur allmän synpunkt.

Punkt 2 ger möjlighet till åtalsunderlåtelse i vissa konkurrens- och återfallssituationer. Åklagaren får sålunda underlåta åtal för brott som har förövats innan den misstänkte har dömts för annat av honom förövat brott eller till fullo har undergått straff eller annan påföljd för sådant brott och det är uppenbart att brottet i jämförelse med det andra brottet är utan nämnvärd betydelse med hänsyn till påföljden.

Enligt punkt 3 finns möjlighet till åtalsunderlåtelse i sådana fall där det av särskilda skäl är uppenbart att påföljd inte behövs för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller i övrigt är påkallat att åtal väcks. Beslut enligt denna punkt får meddelas endast av RÅ.

Enligt punkt 4 kan åklagaren underlåta åtal för brott som uppenbarligen har begåtts under inflytande av sådan själslig abnormitet som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken, dvs. sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående art att den måste anses jämställd med sinnessjukdom. Vidare fordras för åtalsunderlåtelse i detta fall dels att sluten psykiatrisk vård eller vård i vårdhem eller specialistsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda kommer till stånd utan lagföring, dels att åtal inte är påkallat av särskilda skäl.

20 kap. 7 § RB gäller oavsett gärningsmannens ålder. Beträffande ungdomar som vid tiden för brottet inte fyllt 18 år finns det dessutom särskilda bestämmelser om åtalsunderlåtelse i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (1964 års lag). Enligt denna lag får åklagaren – utöver vad som följer av 20 kap. 7 § RB – underlåta att väcka åtal, om brottet uppenbarligen har begåtts av okynne eller förhastande eller om den underårige utan lagföring blir föremål för sådana åtgärder som är lämpligast för hans tillrättaförande. Åtal skall dock alltid väckas när det är påkallat från allmän synpunkt. När skälig anledning till åtalsunderlåtelse föreligger och brottet inte är ringa skall åklagaren inhämta yttrande från barnavårdsnämnden.

I princip förutsätter ett beslut om åtalsunderlåtelse, vare sig det grundas på RB eller på 1964 års lag, att utredningen är fullständig och att det är klarlagt att den misstänkte har begått brottet. I praktiken krävs normalt att den misstänkte har erkänt brottet.

Vid sidan av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse finns det olika bestämmelser om *särskild åtalsprövning* i vissa fall. Till dessa hör sådana bestämmelser i brottsbalken som föreskriver en lämplighetsprövning av åtalsfrågan vid vissa typer av brott. Vidare kan nämnas 13 § skattebrottslagen (1971:69), där en särskild åtalsprövning föreskrivs beträffande vissa skattebrott.

En lämplighetsprövning av åtalsfrågan är också föreskriven i 57 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård och i 21 § lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet beträffande den som är intagen i anstalt. Båda dessa lagar upphävs i samband med att socialtjänstreformen träder i kraft den 1 januari 1982. En åtalsbestämmelse motsvarande 57 § nykterhetsvårdslagen har tagits upp i 31 § i förslaget till lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) (prop. 1981/82:8).

Beträffande den som har inskrivits vid ungdomsvårdsskola föreskrivs en lämplighetsprövning av åtalsfrågan i 69 § barnavårdslagen (1960:97). Även

barnvårdslagen upphävs den 1 januari 1982. En mot 69 § svarande bestämmelse togs in i 1964 års lag enligt förslag i prop. 1979/80:1. Förslaget antogs dock, som närmare berörs i det följande, inte av riksdagen.

Bestämmelser om *förundersökning i brottmål* återfinns i 23 kap. RB. Enligt huvudregeln i 1 § skall förundersökning inledas så snart anledning förekommer att brott som faller under allmänt åtal har förövats. Det föreligger med andra ord en absolut förundersökningsplikt. En närmare redogörelse för bestämmelserna om förundersökning lämnas i det följande.

2.2 Åtalsrättskommitténs förslag

Kommittén föreslår i sitt betänkande genomgripande ändringar i reglerna om åtal och förundersökning. Förslaget innehåller följande huvudpunkter:

1. Den absoluta åtalsplikten står kvar fränsett ett par mindre undantag men möjligheterna till åtalsunderlåtelse enligt RB utvidgas avsevärt.
2. Åtalsprövningen beträffande unga lagöverträdare förenklas.
3. Förundersökningsbegränsningar införs.
4. Målsägandens rätt att väcka åtal när åklagaren inte gör det, den s.k. subsidiära åtalsrätten, avskaffas.

Enligt kommitténs förslag skall som en grundläggande förutsättning för åtalsunderlåtelse gälla att hinder inte möter med hänsyn till något viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Under fem särskilda punkter upptas de olika fall där åtalsunderlåtelse skall vara möjlig. Den första punkten avser bötesbrott och motsvarar nuvarande första punkten i 20 kap. 7 § RB första stycket. Här föreslås att åtalsunderlåtelse skall få meddelas om ej hinder möter med hänsyn till grundrekvisitet och det kan antas att annan påföljd än böter inte skulle komma att övervägas. Enligt kommittén innebär förslaget ett väsentligt utökat utrymme för åtalsunderlåtelse i bötesfallen. Enligt den andra punkten i förslaget kan åtalsunderlåtelse meddelas i vissa konkurrens- och återfallssituationer. Bestämmelsen motsvarar nuvarande andra punkten i 20 kap. 7 § första stycket RB och ger ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse i dessa fall. Förslaget innebär att de begränsningar som ligger i att det skall vara "uppenbart" att det brott för vilket åtalsunderlåtelse övervägs är utan "nämnvärd" betydelse slopas. Den tredje punkten motsvaras delvis av nuvarande fjärde punkten och avser s.k. resocialiseringsfall, dvs. sådana fall där lagöverträdaren blir föremål för vårdande, stödande eller hjälpande åtgärder som bedöms vara ägnade att främja hans anpassning.

Fjärde och femte punkterna i kommitténs förslag saknar motsvarighet i gällande rätt. Enligt den fjärde punkten skall åtalsunderlåtelse kunna meddelas som ersättning för en förutsedd villkorlig dom. Den femte punkten avser sådana fall där den misstänkte har blivit föremål för vissa ingripande åtgärder från samhällets sida. Här avses bl.a. sådana fall där brott har be-

gåtts i anställning och lett till disciplinpåföljd eller avskedande och sådana fall där en utlänning utvisas efter brott.

Kommittén föreslår att möjligheterna till åtalsunderlåtelse i de s.k. RÅ-fallen (nuvarande tredje punkten i 20 kap. 7 § första stycket RB) utvidgas bl.a. genom att nuvarande krav på god prognos slopas.

Kommittén föreslår också att lägga ned åtal införs för det fall att det efter åtalets väckande framkommer sådana förhållanden som ger anledning till åtalsunderlåtelse.

Vidare föreslår kommittén vissa förundersökningsbegränsningar. Enligt förslaget skall det bli möjligt att lägga ned en förundersökning i sådana fall där åtalsunderlåtelse kan förutses. Förundersökningen skall också kunna läggas ned i fråga om brott som kan antas föranleda ett lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter. Även i sådana fall där det föreligger en disproportion mellan utredningskostnader och sakens betydelse skall förundersökningen kunna läggas ned enligt kommitténs förslag. Om det redan från början står klart att det finns förutsättningar för nedläggelse enligt de nya bestämmelserna, får det beslutas att förundersökning inte skall inledas.

2.3 Remissutfallet i stort

Remissinstanserna ansluter sig i allmänhet till kommitténs förslag att behålla den nuvarande absoluta åtalsplikten. Mot förslaget att utvidga möjligheterna till åtalsunderlåtelse enligt RB är remissinstanserna däremot överlag negativa. Kritiken har varit särskilt stark mot punkterna 3–5 i kommitténs förslag. Man har pekat på att förslaget innebär en ändrad rollfördelning mellan domstol och åklagare och funnit detta äventyrligt från rätts-säkerhetssynpunkt. Det har bl.a. satts i fråga om principen om allas likhet inför lagen kan upprätthållas med förslaget.

En annan kritisk synpunkt som framförts av flera instanser är att kommittén underskattar domstolsförfarandet som kriminalpolitiskt medel. Värdet från kriminalpolitisk synpunkt av det föreslagna systemet med åtalsunderlåtelse är enligt dessa instanser ringa. Enligt åtskilliga remissinstanser försämras vidare målsägandens ställning på ett oacceptabelt sätt genom förslaget. En majoritet bland remissinstanserna tror inte att förslaget för med sig några nämnvärda processekonomiska vinster. Bl.a. antas förslaget totalt sett leda till en ökad arbetsbelastning för åklagarväsendet.

Kommitténs förslag om förundersökningsbegränsningar har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser hävdar att respekten för lagbuden inte kan upprätthållas när det är allmänt bekant att brott lämnas utan åtgärd. Några pekar på att återfallssituationer inte kan beaktas. Andra menar att förundersökningsbegränsningar motverkar möjligheten att i ett tidigt skede vidta kriminalvårdande åtgärder.

2.4 Föredragandens allmänna synpunkter

På senare år har en rad reformer genomförts i syfte att åstadkomma en rationellare användning av rättsväsendets resurser. Det har bl.a. gjorts begränsningar av det straffbara området. I en del fall har det rört sig om en avkriminalisering (t.ex. i fråga om fylleri). I andra fall har en s.k. depenalisering genomförts, dvs. straffet har ersatts av andra sanktionsformer (t.ex. vid parkeringsföreseelser). Reformerna har i betydande utsträckning också avsett straffprocessuella åtgärder. Den lagföring som sedan länge ankommer på åklagarna (strafförelägganden, åtalsunderlåtelse) har sålunda fått ett vidgat tillämpningsområde. Vidare har ökade uppgifter anförtratts den enskilde polismannen (ordningsbot, rapporteftergift). Dessa reformer har betytt mycket för rättsväsendets effektivitet.

Under senare år har olika typer av grov brottslighet, t.ex. den grova narkotikabrottsligheten, ökat i oroväckande grad. Även den ekonomiska brottsligheten har på senare år fått en allt större utbredning.

Kampen mot den allvarliga brottsligheten måste föras på flera fronter. Under de senaste åren har statsmakterna vidtagit en rad åtgärder på detta område. Det har bl.a. rört sig om avsevärda resursförstärkningar. Sålunda har polisen hittills med början under budgetåret 1977/78 tillförts mer än 100 tjänster för bekämpande av den ekonomiska och den organiserade brottsligheten. Även åklagarväsendet har fått ökade resurser i detta syfte. Det kan också nämnas att riksdagen i år beslutat (prop. 1980/81:100 bil. 5, JuU 33, rskr 316) om en viss omfördelning av resurserna inom polisväsendet så att ytterligare polismän sätts in för att bekämpa bl.a. den ekonomiska brottsligheten.

Med hänsyn till att utrymmet för ytterligare resursförstärkningar i det rådande statsfinansiella läget är mycket begränsat är det viktigt att arbetet att göra rättsväsendet effektivare fortsätter. Härvid måste emellertid alltid en avvägning göras mellan de processekonomiska intressena och andra intressen t.ex. av kriminalpolitisk natur.

Åtalsrättskommitténs förslag om åtalsunderlåtelse kan sägas utgöra ytterligare ett steg på den väg som man tidigare slagit in på genom de nyss nämnda straffprocessuella reformerna. 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 rättssäkerhetsgarantier som är förenade med domstolsförfarandet. Av stor betydelse härvidlag är att förfarandet är offentligt och att lekmän i stor omfattning medverkar i det. Även målsägandeintressen 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. De nuvarande reglerna om åtalsunderlåtelse bör alltså kvarstå oförändrade. Jag vill emellertid gärna understryka vikten av att dessa bestämmelser utnyttjas av åklagarna fullt ut. Detta gäller särskilt åtalsunderlåtelse för en del av brottsligheten vid seriebrottslighet (20 kap. 7 § första stycket 2 RB).

Som tidigare nämnts har kommittén också föreslagit ökade möjligheter att underlåta eller lägga ned en förundersökning. Förslaget ligger i den delen väl i linje med önskemålet om en rationellare användning av resurserna. I själva verket torde man genom att i ökad utsträckning begränsa förundersökningarna kunna nå större rationaliseringsvinster än genom vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse. En sådan reform torde också kunna genomföras utan att kriminalpolitiska intressen och andra motstående hänsyn träds för när. Jag kommer sålunda i det följande att lägga fram förslag i den riktningen (avsnitt 2.6).

Kommitténs förslag att det skall bli möjligt att lägga ned åtal när det framkommer förhållanden efter det att åtal väckts som ger anledning till åtalsunderlåtelse har mottagits positivt vid remissbehandlingen och tillgodoser ett praktiskt behov. Jag förordar därför att det genomförs. Jag återkommer strax till denna fråga (avsnitt 2.5).

Kommitténs förslag om förenklad handläggning vid åtalsprövningen enligt 1964 års lag har godtagits av flertalet remissinstanser. Även jag anser att vissa ändringar bör göras i lagen i syfte att åstadkomma en snabbare handläggning av åtalsärendena. Vidare kräver socialtjänstreformen vissa mindre följdändringar. Jag återkommer till ändringarna i 1964 års lag i avsnitt 2.7.

Av kommitténs övriga förslag vill jag särskilt nämna förslaget att målsägandens subsidiära åtalsrätt avskaffas. Detta förslag har gett upphov till delade meningar vid remissbehandlingen. För min del har jag tidigare denna dag i samband med att jag anmälde frågan om en lagrådsremiss angående åtal mot offentliga funktionärer uttalat mig till förmån för ett bibehållan-

de av den subsidiära åtalsrätten. Jag vill här endast tillägga att även om enskilt åtal inte förekommer så ofta i praktiken, möjligheten för enskilda att i andra hand väcka åtal har en kontrollfunktion som enligt min mening inte kan fränkännas betydelse. Kommittéförslaget bör alltså inte genomföras i den nu berörda delen.

2.5 Åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts

Frågan huruvida åtalsunderlåtelse kan ske sedan åtal har väckts är inte reglerad i lag. I 20 kap. 9 § RB finns bestämmelser om nedläggande av åtal. Sedan dom har fallit får allmänt åtal inte läggas ned (första stycket). Läggas åtalet ned på den grunden att tillräckliga skäl att den misstänkte är skyldig till brottet inte längre föreligger, har målsäganden rätt att överta åtalet. Sker det inte, skall frikännande dom meddelas på begäran av den tilltalade (andra stycket).

På fältet synes det råda osäkerhet huruvida det finns möjlighet till åtalsunderlåtelse när åtalet väl har väckts. Rättspraxis och uttalanden i litteraturen tyder dock närmast på att en sådan möjlighet föreligger.

Kommittén föreslår att rättsläget klarläggs genom en uttrycklig bestämmelse om att åklagaren får lägga ned väckt åtal och samtidigt besluta om åtalsunderlåtelse, om det sedan åtal väckts framkommer sådana förhållanden som, om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalet, kan antas ha lett till åtalsunderlåtelse.

Vid remissbehandlingen har kommitténs förslag allmänt godtagits. Flera remissinstanser framhåller att förslaget överensstämmer med den ordning som på många håll tillämpas i praktiken.

Även jag anser att lagtexten klart bör ange att åtalsunderlåtelse får ske i den angivna situationen. Emellertid förordar jag en annan lagteknisk lösning än den kommittén har förordat. Bestämmelsen i ämnet bör sålunda inriktas enbart på frågan om åtalsunderlåtelse och tas in i anslutning till bestämmelserna härom. Att åtalet när åtalsunderlåtelse sker skall läggas ned anser jag ligga i sakens natur. Någon särskild bestämmelse på den punkten behövs alltså inte.

Bestämmelser i ämnet bör tas in såväl i 20 kap. RB som i 1964 års lag.

2.6 Förundersökningsbegränsningar m.m.

2.6.1 Gällande ordning

Bestämmelser om förundersökning finns i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen (1947:948).

Enligt 23 kap. 1 § RB skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller eljest förekommer anledning att brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Ett av syftena med förundersökningen är att ge underlag för åklagarens

åtalsbeslut. Under förundersökningen skall sålunda utredas om brott har begåtts, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal mot den misstänkte föreligger. Genom förundersökningen förbereds vidare rättegången vid domstol, så att erforderlig bevisning kan tas upp i ett sammanhang (2 §).

Förundersökningen inleds av polismyndighet eller åklagare. Innan förundersökningen har inletts får enskild polisman hålla polisförhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet.

Är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon kan skäligen misstänkas för brottet. Även på ett tidigare stadium kan åklagaren överta ledningen av förundersökningen, om det är påkallat av särskilda skäl t.ex. för att undersökningen skall kunna ske på ett ändamålsenligt sätt. Då förundersökningen leds av åklagare, har denne rätt att anlita biträde av polismyndighet. Han får också uppdra åt polisman att vidta särskild åtgärd som hör till undersökningen, om åtgärdens beskaffenhet tillåter det (3 §).

Om saken är av enkel beskaffenhet, stannar ledningen kvar hos polismyndigheten. I anvisningar som har fastställts gemensamt av RÅ och rikspolisstyrelsen anges olika slag av brottmål där saken i regel skall anses vara av enkel beskaffenhet (se RÅ:s cirkulär RÅC I:95).

Enligt 13 § varusmuggningslagen (1960:418) får tullmyndighet inleda förundersökning om brott som avses i den lagen. I nämnda lagrum anges också bl.a. vem som skall leda förundersökningen.

Det förekommer brottsutredningar som inte faller under begreppet förundersökning. Enligt 23 kap. 22 § RB behövs t.ex. inte förundersökning beträffande brott för vilket svårare straff än böter inte är stadgat, om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger. Enligt 25 § förundersökningskungörelsen är det i sådana fall i regel tillräckligt att det av en polisrapport eller annan handling framgår huruvida den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen.

En förundersökning kan komma att upphöra genom att den läggs ned. Detta skall enligt 23 kap. 4 § RB ske om anledning inte längre finns till dess fullföljande. Läggs undersökningen inte ned, avslutas den i princip med ett beslut i åtalsfrågan. Beslutet i åtalsfrågan kan innebära att åtal väcks eller att åtalsunderlåtelse meddelas. Beslutet kan också innebära att åtal inte väcks (negativt åtalsbeslut).

Av förarbetena till RB framgår att en förundersökning i princip skall avslutas med ett beslut i åtalsfrågan, om undersökningen har riktats mot någon viss person som misstänkt för brottet. I praxis råder olika meningar om i vilka fall ett beslut om nedläggande resp. ett negativt åtalsbeslut skall meddelas. En grundregel som synes tillämpas i praktiken är att negativt åtalsbeslut meddelas när någon under förundersökningen har underrättats om misstanke om brott. Även i de fallen kan dock ett beslut om nedläggning

de meddelas, t.ex. om den misstänkte har avlidit eller avvikit eller om det har utretts att inget brott föreligger.

Befogenhet att besluta om nedläggning av förundersökning tillkommer förundersökningsledaren. Polismyndigheten torde dock endast i vissa fall ha befogenhet att lägga ned förundersökningen när någon blivit skäligen misstänkt för brottet.

Som huvudprincip gäller nu som redan har nämnts en absolut förundersökningsplikt. Vissa undantag från förundersökningsplikten gäller dock. En polisman som får kännedom om brott som hör under allmänt åtal skall enligt 12 § första stycket polisinstruktionen (1972:511, omtryckt 1981:735) rapportera saken till vederbörande förman så snart det kan ske. I 12 § andra och tredje styckena föreskrivs undantag från rapporteringsskyldigheten. Enligt andra stycket får polismannen lämna rapporteftergift eller låta bli att lämna rapport vidare till åklagare beträffande brott, för vilket inte föreskrivs svårare straff än böter, om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt. Polismannen kan då i stället låta saken bero vid ett påpekande eller en erinran till den felande. Detsamma gäller i fråga om överträdelser som omfattas av förordnande enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. Är ett brott som avses i 8 kap. 2 § brottsbalken (snatteri) med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter obetydligt, får enligt tredje stycket en polisman som är förundersökningsledare underlåta att lämna rapport vidare till åklagare och i stället låta saken bero vid en erinran.

Som tidigare har nämnts får i allmänhet åtalsunderlåtelse inte meddelas utan att det är klarlagt att den misstänkte har begått brottet. Emellertid anses det tillåtet att i de fall som avses med 20 kap. 7 § första stycket 2 RB (konkurrensfall) besluta om åtalsunderlåtelse fastän utredningen inte är så fullständig som den måste vara om den misstänkte skulle åtalas. Vid t.ex. seriebrottslighet torde sålunda åtalsunderlåtelse kunna meddelas beträffande vissa brott ehuru dessa inte är fullt utredda. I linje härmed har det ansetts möjligt att vid seriebrottslighet utan formligt beslut om åtalsunderlåtelse begränsa utredningen till en del av brottsligheten.

I de fall en särskild åtalsprövning är föreskriven för vissa brott anses skyldighet att göra utredning föreligga endast om det finns anledning att anta att åtal för brottet är påkallat. Förundersökningen kan alltså begränsas utan att något beslut i åtalsfrågan behöver fattas. När det gäller reglerna om särskild åtalsprövning i den sociala vårdlagstiftningen fordras i princip för ett beslut om att åtal inte skall ske att det är klarlagt att den misstänkte har begått brottet.

2.6.2 Kommitténs förslag

Vid sidan av nuvarande fall av nedläggning skall enligt kommitténs förslag en förundersökning kunna läggas ned i tre olika fall (förundersökningsbegränsningar).

Det första fallet avser den bagatellartade bötesbrottsligheten. Beträffande brott som i händelse av lagföring kan antas komma att straffas med mindre än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter bör enligt kommittén en relativ förundersökningsplikt införas. Förundersökningen bör då kunna läggas ned, om lagföring inte är påkallad med hänsyn till något viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. RÅ föreslås få befogenhet att förordna att regleringen inte skall gälla vissa slag av brott, t.ex. förseelser som omfattas av ordningsbottsystemet.

Det andra fallet är att det föreligger disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse. En bestämmelse härom skulle endast avse sådana fall där bötesstraff skulle följa i händelse av lagföring. Som exempel på situationer där utredningskostnaderna ofta inte står i proportion till brottets svårhetsgrad nämner kommittén bl.a. markintrång, olovligt fiske och olovlig jakt, i vilka fall jorddelningsrättsliga tvister ligger i bakgrunden. Utredningen kan i sådana fall bli synnerligen tidskrävande och komplicerad, samtidigt som det står klart att eventuellt brott kan föranleda endast ett ringa eller måttligt bötesstraff. Som ett ytterligare exempel på brott som oftast föranleder låga bötesstraff men som fordrar svåra och tidskrävande utredningar anges patentintrång.

Det tredje fallet där förundersökningsbegränsning enligt förslaget kan komma i fråga avser sådana situationer där man kan förutse att förundersökningen skulle resultera i en åtalsunderlåtelse om den fullföljdes eller att lagföring inte skulle komma till stånd på grund av reglerna om särskild åtalsprövning.

Kommittén föreslår också att det skall vara möjligt att inte inleda en förundersökning om det redan från början står klart att det föreligger omständigheter som kan föranleda att utredningen läggs ned.

Innan beslut om nedläggning fattas i nu angivna fall skall det enligt kommitténs förslag om möjligt inhämtas och antecknas sådana upplysningar som kan underlätta för målsäganden att förbereda talan om enskilt anspråk. Någon registrering i kriminalregistret eller i polisregister av den misstänkte skall inte komma i fråga vid nedläggning av förundersökningen.

Kommittén föreslår en ny reglering även när det gäller sättet för hur en förundersökning skall avslutas. Regleringen innebär att en förundersökning skall avslutas antingen genom ett beslut om lagföring, dvs. om väckande av åtal, åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande, eller genom ett beslut om nedläggande. Skillnaden i förhållande till gällande rätt är den att några negativa åtalsbeslut inte längre skall förekomma. Beslut om lagföring fattas av åklagare medan beslut om nedläggning i regel skall fattas av undersökningsledaren. I vissa nedläggningsfall, nämligen när någon är skäligen misstänkt för brottet och det kan följa strängare straff än böter samt när fråga är om en förutsedd åtalsunderlåtelse, är beslutanderätten dock förbehållen åklagaren.

Kommittén tar också upp frågan om när nedläggningsbeslut skall moti-

veras och när detta inte behöver ske. Förslaget går i denna del i huvudsak ut på att motivering skall lämnas i de fall någon misstänkt för ett svårare brott och i de fall den misstänkte eller målsäganden har särskilt intresse av att motivering ges.

2.6.3 Föredragandens överväganden

Som jag redan antytt måste man i rådande budgetläge ta till vara alla möjligheter att göra polisens och åklagarens utredningsarbete effektivare. Här kan först erinras om att en arbetsgrupp inom justitiedepartementet år 1979 i promemorian (Ds Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål lagt fram förslag som syftar till att effektivisera förfarandet. Arbetsgruppen har uppmärksammat olika problem i samband med förundersökningar, bl.a. när det gäller ledningen av undersökningarna. Gruppen föreslår en rad praktiska lösningar inom den gällande lagstiftningens ram. Även vissa förslag till författningsändringar har lagts fram och ett par av dessa har tagits upp i prop. 1980/81:201. I övrigt har förslagen enligt arbetsgruppens rekommendation överlämnats till RÅ och rikspolisstyrelsen för åtgärder.

Mot bakgrund av vad jag har framhållit i avsnitt 2.4 är det också angeläget att polisens resurser fördelas så att de i större utsträckning sätts in för att bekämpa den allvarliga brottsligheten. Kommitténs förslag till förundersökningsbegränsningar erbjuder möjligheter i detta hänseende.

Enligt RB skall som tidigare nämnts en förundersökning läggas ned då anledning till dess fullföljande inte längre föreligger. Detta ger möjlighet till nedläggning i flera olika situationer, t.ex. när misstanken inte längre kvarstår eller när det har utretts att gärningen inte utgör brott. Däremot ger den gällande regleringen i RB med vissa mindre undantag ingen möjlighet att lägga ned en förundersökning av det skälet att undersökningens fullföljande för med sig kostnader och arbetsinsatser som ter sig oproportionerliga eller meningslösa när man sätter dem i relation till den samhällsreaktion som kan komma i fråga. Sålunda får t.ex. en förundersökning i princip inte läggas ned med hänvisning till att åtalsunderlåtelse kan förväntas. Kommitténs förslag innebär att det skall bli möjligt att lägga ned förundersökningen även i dessa fall.

Enligt min mening kan utökade möjligheter att lägga ned en förundersökning medföra klara resursbesparingar. När det gäller att bedöma i vilken grad rationaliseringsvinster är möjliga bör man visserligen hålla i minnet att många utredningar bedrivs i förenklad form med stöd av 23 kap. 22 § RB och att även i andra fall utredningen kan göras enkel därför att den misstänkte exempelvis har erkänt gärningen. Även med beaktande härav är emellertid möjligheterna till resursbesparingar genom förundersökningsbegränsningar avsevärda framför allt när det gäller polisens verksamhet.

Vid remissbehandlingen av kommitténs förslag har flera instanser uppehållit sig vid institutet rapporteftergift. De har menat att ett bättre alterna-

tiv än att införa förundersökningsbegränsningar är att vidga tillämpningsområdet för detta institut. Några remissinstanser har härvid anslutit sig till en reservation i kommittébetänkandet där det föreslås att rapportteftergift även skall få meddelas för brott för vilket är föreskrivet fängelse i högst sex månader, om det är uppenbart att åtalsunderlåtelse skulle meddelas.

För egen del anser jag inte att det finns skäl att nu föreslå någon utvidgning av institutet rapportteftergift. I detta sammanhang kan nämnas att jag inte heller finner anledning att ta upp ett förslag av kommittén att förankra institutet rapportteftergift i lag genom en föreskrift i 23 kap. RB som erinrar om bestämmelserna i polisinstruktionen.

Mot kommitténs förslag om förundersökningsbegränsningar kan det visserligen riktas vissa invändningar av kriminalpolitisk natur. Det kan sålunda hävdas att en förundersökning och ett därpå följande beslut om åtalsunderlåtelse innebär en kraftigare varning för lagöverträdaren än ett beslut om att förundersökningen skall läggas ned. I likhet med åtskilliga remissinstanser är jag emellertid av den meningen att de processekonomiska skälen väger över åtminstone när det gäller några av de föreslagna möjligheterna att lägga ned förundersökningen.

Kommittéförslaget innebär som tidigare nämnts för det första en möjlighet att lägga ned förundersökningen när det kan antas att brottet skulle leda till lägre bötesstraff än tjugو dagsböter resp. 200 kronor i penningböter, förutsatt att hänsyn till något viktigt allmänt eller enskilt intresse inte talar för fortsatt utredning.

Mot det förslaget är remissinstanserna i huvudsak negativa. Bl.a. anförs att förslaget i realiteten innebär en avkriminalisering av bötesförseelser och att detta inte kan vara en uppgift som bör anförtros de rättstillämpande organen. Flera instanser uppmärksammar att det skall vara möjligt för RÅ att göra undantag för vissa slag av brott, t.ex. sådana som omfattas av ordningsbotssystemet. Det måste enligt dessa instanser vara svårt att få förståelse hos allmänheten för en reform som inte omfattar förseelser som bestraffas med ordningsbot men däremot t.ex. mindre förmögenhetsbrott. En instans menar att själva bedömningen av om brottet skulle kunna föranleda tjugو dagsböter eller 200 kronor i penningböter kan förutsätta en hel del utredning. Vinsten från rationaliseringssynpunkt med att lägga ned förundersökningen skulle därför inte bli så stor.

För egen del vill jag framhålla att det från kriminalpolitiska synpunkter är av stor vikt att även mindre lagöverträdelser kan beivras. Att för mindre bötesbrott skapa generella och långtgående möjligheter att lägga ned förundersökningar skulle kunna inverka menligt på den allmänna laglydnaden. Jag instämmer alltså i remisskritiken mot förslaget på denna punkt och förordar att det inte genomförs. Det behov av förundersökningsbegränsning som kan finnas i en del av de fall som avses nu kan i stället tillgodoses genom förslaget om förundersökningsbegränsning i en annan situation, nämligen när åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB kan väntas. Jag återkommer strax till den frågan.

Kommittén har också, som tidigare nämnts, föreslagit att förundersökningen skall kunna läggas ned när det råder disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse. Nedläggningsmöjligheten skulle dock vara begränsad till fall då bötesstraff skulle följa. Detta förslag har tillstyrkts av nästan alla remissinstanser. Också jag har en positiv inställning till förslaget. Det förekommer f.n. åtskilliga fall där polisen tvingas till långvariga och dyrbara utredningar, ofta med anlitan av särskild expertis, för att utreda brott som inte kan föranleda annat än böter. Som kommittén framhållit rör det sig ofta om brott av typen markintrång, olovligt fiske och olovlig jakt. Vad som utmärker dessa brott är deras anknytning till komplicerade jorddelningsrättsliga eller grannelagsrättsliga förhållanden. Att utreda sådana förhållanden kan otvivelaktigt innebära ett slöseri med de knappa resurserna. Jag förordar sålunda att kommittéförslaget på denna punkt genomförs.

En del remissinstanser vill gå längre än kommittén och förordar att nedläggning av förundersökningen i disproportionsfallen skall kunna ske inte bara vid misstanke om brott som kan föranleda endast bötesstraff utan också när grövre brott kan misstänkas. Dessa remissinstanser syftar här främst på sådana fall där påföljden kan antas bli villkorlig dom. Enligt min mening bör man emellertid inte lämna allvarligare brott obeivrade enbart av det skälet att utredningsinsatserna blir betydande.

Som tidigare nämnts föreslår kommittén i övrigt att förundersökningen skall kunna läggas ned när åtalsunderlåtelse kan förutses enligt 20 kap. 7 § första stycket RB. Vidare skall förundersökningen kunna läggas ned vid en förutsedd åtalsunderlåtelse enligt 1964 års lag och när särskild åtalsprövning kan förväntas leda till att åtal inte väcks. Dessa förslag har godtagits av de flesta remissinstanserna. Några remissinstanser, däribland RÅ, motsätter sig dock förundersökningsbegränsning när det kan bli tal om åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare.

För egen del får jag anföra följande. Min utgångspunkt är härvid att gällande regler i 20 kap. 7 § första stycket RB skall behållas oförändrade.

Såvitt gäller fall som svarar mot 20 kap. 7 § första stycket 1 RB gör sig de processekonomiska synpunkterna starkt gällande. Av rättsstatistiken för år 1979 framgår att åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 1 RB meddelades i drygt 4 000 fall, vilket motsvarar ca 20 procent av samtliga fall av åtalsunderlåtelse. Snatteri svarade för 30 procent av fallen av åtalsunderlåtelse enligt denna punkt. Statistiken ger enligt min mening klart belägg för att avsevärda praktiska vinster kan erhållas genom att begränsa förundersökningen i dessa fall. De är visserligen kanske inte var för sig så krävande men totalt sett fordrar de betydande insatser av polisen. Det bör också anmärkas att vid den brottstyp där åtalsunderlåtelse är mest frekvent, snatteri, någon förenklad polisutredning enligt 23 kap. 22 § RB inte är möjlig.

Med hänsyn till vad jag nu har sagt och då enligt min mening de kriminal-

politiska invändningarna gör sig mindre gällande på denna punkt förordar jag alltså att en möjlighet till förundersökningsbegränsning införs i de fall då man kan förvänta en åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB. Möjligheten bör emellertid inte vara obegränsad. Det bör finnas vissa kriterier till ledning för avgörandet av när förundersökningen skall läggas ned och när den bör fullföljas. Till den frågan återkommer jag strax.

I fråga om återfalls- och konkurrenssituationer (20 kap. 7 § första stycket 2 RB) anses det f.n. i praxis vara möjligt att lägga ned förundersökningar utan att en fullständig utredning genomförs och utan att ett beslut om åtalsunderlåtelse behöver fattas. Denna praxis bottnar i processekonomiska hänsynstaganden och har ansetts förenlig med grunderna för åtalsunderlåtelse enligt denna punkt. Den bör nu enligt min mening lagfästas.

Vad sedan gäller åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 3 RB (s.k. RÅ-fall) är beslutet i dessa fåtaliga fall vanligen motiverat av att en lagföring kan åsamka gärningsmannen svårt lidande eller att den annars ter sig stötande för den allmänna rättskänslan. Liknande skäl talar för att en fullständig utredning inte skall behöva genomföras. Det bör sålunda vara möjligt att lägga ned en förundersökning även när en åtalsunderlåtelse enligt nämnda punkt kan väntas. Beslutet bör få fattas endast av RÅ.

De återstående fallen av åtalsunderlåtelse enligt RB, de s.k. abnormfallen, (20 kap. 7 § första stycket 4) är inte så få (enligt rättsstatistiken för år 1979 drygt 500 stycken). Man skulle uppnå en inte obetydlig rationaliseringsvinst om förundersökningen kunde läggas ned även i dessa fall. Något avgörande skäl mot en begränsning av förundersökningen i dessa situationer torde knappast kunna anföras. Jag förordar därför att möjligheten till förundersökningsbegränsning får omfatta även dessa fall.

Vad gäller unga lagöverträdare anser jag i likhet med RÅ att förundersökningsbegränsning inte bör vara möjlig i de situationer där åtalsunderlåtelse kan förväntas enligt 1964 års lag. Skälet härtill är att den varningseffekt som är förknippad med förundersökningen i förening med beslutet om åtalsunderlåtelse är av särskild betydelse i dessa fall. Jag kan i sammanhanget erinra om att beslutet om åtalsunderlåtelse enligt 4 § i 1964 års lag skall tillkännages på lämpligt sätt för den underårige (jfr 2 § kungörelsen 1964:740 om föreskrifter för åklagare i vissa brottmål).

Bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § RB är tillämpliga även beträffande unga lagöverträdare. Det finns emellertid ingen anledning att göra skillnad mellan unga och vuxna lagöverträdare vid bedömningen av om en förundersökning skall få läggas ned vid en förutsedd åtalsunderlåtelse enligt det angivna lagrummet.

Särskild åtalsprövning föreskrivs i brottsbalken i fråga om vissa brott (se 3 kap. 11 §, 4 kap. 11 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 11 §, 7 kap. 6 §, 8 kap. 13 §, 9 kap. 12 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 8 §, 12 kap. 6 §, 17 kap. 17 § och 20 kap. 5 §). Vidare föreskrivs en särskild åtalsprövning i bl.a. 13 § skattebrottslagen (1971:69). Dessutom förekommer bestämmelser om särskild åtalsprövning

i 69 § barnavårdslagen, i 57 § nykterhetsvårdslagen och i 21 § lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet. Dessa tre lagar upphävs som nämnts när socialtjänstreformen träder i kraft den 1 januari 1982.

I det följande kommer att föreslås att en bestämmelse motsvarande 69 § barnavårdslagen tas upp i 6 § i 1964 års lag (se avsnitt 2.7). Bestämmelsen rör unga som är intagna på sådana hem som avses i 12 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga. 57 § nykterhetsvårdslagen har viss motsvarighet i en åtalsprövningsregel i 31 § i den i prop. 1981/82:8 föreslagna lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Även denna lag avses träda i kraft den 1 januari 1982. Den nya regeln tar sikte på den situationen att någon som har beretts vård med stöd av LVM misstänks för brott för vilket inte föreskrivs strängare straff än fängelse i ett år och brottet begåtts innan vården påbörjats eller under denna. Om brottet hör under allmänt åtal, skall åklagaren pröva frågan om åtal lämpligen bör ske.

I de fall särskild åtalsprövning är föreskriven i brottsbalken anses som tidigare nämnts skyldighet föreligga att göra utredning beträffande brott endast om det finns anledning att anta att det är påkallat att beivra gärningen. Det innebär med andra ord att en förundersökning kan läggas ned (eller över huvud taget inte inledas) utan att något formellt beslut i åtalsfrågan fattas. Förundersökningsbegränsningar äger alltså i praktiken rum redan nu i dessa fall. Jag anser dock i likhet med flertalet remissinstanser att det är lämpligt med en uttrycklig bestämmelse i ämnet.

Det återstår att ta ställning till frågan om förundersökningsbegränsningar i de övriga två fall av särskild åtalsprövning som jag nyss nämnde. Här talar processekonomiska skäl onekligen för förundersökningsbegränsningar. Vad särskilt gäller åtalsprövning som avses i 6 § 1964 års lag kan erinras om att den unge förutsätts ha blivit föremål för en ingripande sanktion (genom intagningen i hemmet). Undersökningen och beslutet i åtalsfrågan får med hänsyn härtill anses ha ringa betydelse som varning. Detsamma gäller fall som avses i 31 § i den föreslagna lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Jag anser alltså att möjlighet att lägga ned förundersökningen bör finnas i nu avsedda fall.

Jag har tidigare när det gäller förundersökningsbegränsningar vid förutsedd åtalsunderlåtelse framhållit att möjligheten att lägga ned förundersökningen inte bör vara oinskränkt. Presumtionen bör visserligen vara att förundersökningen skall läggas ned. I undantagsfall bör emellertid förundersökningen fullföljas trots att åtalsunderlåtelse kan förutses. En motsvarande inskränkning följer i disproportionsfallen redan av att det skall göras en avvägning mellan kostnaderna för utredningen och sakens betydelse.

Vid tillämpningen bör sålunda hänsyn tas till bl.a. brottets art och omständigheterna vid brottets begående. Även hänsynen till allmän laglydnad kan motivera att förundersökningen fullföljs. Vidare måste självklart principen om allas likhet inför lagen beaktas. Om en särskild rättsverkan e.d. är knuten till ett beslut om åtalsunderlåtelse, se t.ex. 17 § lagen (1966:293)

om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (jfr 20 § passlagen, 1978:302) och 18 § körkortslagen (1977:477), kan detta också vara ett skäl att fullfölja förundersökningen.

De skäl som kan tala för att en förundersökning fullföljs och beslut om åtalsunderlåtelse meddelas bör enligt min mening komma till uttryck i lagtexten så att där anges att en förundersökning får läggas ned om den inte krävs ur allmän synpunkt.

Uttrycket "ur allmän synpunkt" bör inte hindra att hänsyn tas även till individualpreventiva skäl. Sådana kan motivera att den misstänkte får underkasta sig förundersökning och bli föremål för den låt vara begränsade lagföring som åtalsunderlåtelse innebär. I återfallssituationer kan både allmänpreventiva och individualpreventiva skäl tala för att undersökningen fullföljs.

Kommitténs förslag till förundersökningsbegränsning vid förutsedd åtalsunderlåtelse uppställer som första förutsättning för nedläggning av förundersökningen att det finns någon som är misstänkt för brottet. Enligt min mening är en sådan begränsning dock knappast behövlig. Bedömningen av om åtalsunderlåtelse kan meddelas förutsätter ändå i de flesta fall att misstankarna har riktats mot en bestämd person. Undantagsvis kan ett krav på att det skall finnas en misstänkt göra tillämpningen onödigt restriktiv i fall som motsvarar 20 kap. 7 § första stycket 1 RB.

För det fall att det finns någon som är misstänkt för brottet kan det, i motsats till vad som är fallet vid åtalsunderlåtelse, inte krävas att dennes skuld är klarlagd för att förundersökningen skall få läggas ned. Det är emellertid tänkbart att den som misstänks för ett brott men som nekar till brottet begär att förundersökningen skall fullföljas. En sådan begäran bör normalt bifallas, även om den inte i och för sig hindrar att förundersökningen läggs ned.

Enligt kommittéförslaget skall beslut om nedläggande av förundersökning inte registreras. Detta har godtagits av nästan alla remissinstanser. Även jag anser att någon registrering inte skall ske av en misstänkt person när förundersökningen läggs ned. Skuldfrågan behöver ju då inte vara klarlagd. Det bör anmärkas att inte heller åtalsunderlåtelser enligt 20 kap. 7 § RB i allmänhet registreras. Vad jag nu har sagt tar sikte på kriminalregistret och det av rikspolisstyrelsen förda centrala polisregistret (PBR, se härom 2 § polisregisterkungörelsen, 1969:38). Däremot bör det inte vara något som hindrar att en misstanke som kommit fram vid en nedlagd förundersökning noteras i polisens interna register, t.ex. det allmänna spaningsregistret (ASP).

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att möjligheter att lägga ned en förundersökning införs i följande fall, nämligen

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

2. om det kan antas att åtal för brottet kommer att underlåtas enligt bestämmelserna i 20 kap. RB om åtalsunderlåtelse eller med stöd av bestämmelser om särskild åtalsprövning och förundersökning inte krävs ur allmän synpunkt.

Om förutsättningar för nedläggande är för handen redan innan en förundersökning inleds bör det, som kommittén förordat, vara möjligt att fatta beslut om att förundersökningen inte skall inledas. En sådan möjlighet torde i första hand få aktualitet i konkurrenssituationer (20 kap. 7 § första stycket 2 RB).

I vissa fall, bl.a. när det gäller bötesbrott, behöver någon förundersökning inte inledas (23 kap. 22 § RB). I stället företas en enklare utredning, vanligen i form av en kortfattad polisrapport. Kommittén föreslår att de nya reglerna om förundersökningsbegränsning skall vara tillämpliga även på ett sådant enklare utredningsförfarande. Med hänsyn till att utredningen i dessa fall är så obetydlig torde dock något praktiskt behov av att begränsa denna ej föreligga. Jag vill därför inte tillstyrka kommittéförslaget på denna punkt.

Innan beslutet om att lägga ned eller att inte inleda förundersökning meddelas skall enligt kommitténs förslag om möjligt inhämtas och antecknas uppgifter som kan vara av betydelse för eventuella skadestandsfrågor så att visst underlag säkras för en eventuell civilprocess förd av målsäganden. Förslaget har diskuterats närmare endast av ett par remissinstanser, som har ställt sig avvisande. För min del anser jag att det med en sådan bestämmelse som kommittén föreslår finns en risk för att de tänkta rationaliseringsvinsterna delvis går förlorade. Det ligger vidare i sakens natur att de uppgifter som skulle kunna inhämtas för det mesta skulle vara av liten praktisk betydelse för målsäganden. Jag anser att målsägandens intresse kan beaktas tillräckligt inom ramen för bedömningen av om förundersökning är påkallad ur allmän synpunkt eller inte. Jag avstyrker alltså kommitténs förslag på denna punkt.

Kommittén föreslår som tidigare nämnts nya regler om hur en förundersökning skall avslutas. I förslaget görs skillnad mellan två fall, att förundersökningen läggs ned och att åklagaren beslutar om lagföring. I förhållande till gällande rätt innebär förslaget den nyheten att negativa åtalsbeslut, dvs. beslut om att inte väcka åtal för brott t.ex. på grund av brist på bevisning, inte längre skall förekomma. I stället skall förundersökningen läggas ned. Nedläggning av en förundersökning skall beslutas av förundersökningsledaren men vissa nedläggningsfall är förbehållna åklagaren. Särskilda regler om motivering av nedläggningsbeslut föreslås också.

I allmänhet har remissinstanserna varit positiva till kommitténs förslag i dessa delar. När det gäller förslaget om att nedläggningsbeslut skall motiveras har många instanser, framför allt från åklagarhåll, uttalat att samtliga nedläggningsbeslut bör motiveras men att detta sker redan nu.

För egen del vill jag först konstatera att de negativa åtalsbesluten, som

kommittén också framhåller, är motiverade bl.a. av målsägandens subsidiära åtalsrätt. Som jag har anført i det föregående anser jag i motsats till kommittén att målsägandens subsidiära åtalsrätt bör behållas. Redan av detta skäl bör de negativa åtalsbesluten finnas kvar. Jag tror också att kommitténs förslag till ny terminologi skulle verka förvirrande, i synnerhet som en fast praxis vad gäller beteckningen på olika beslut etablerats med stöd av anvisningar av RÅ (se RÅ:s cirkulär C 62). Jag anser alltså att det inte finns någon anledning att ändra på den nuvarande uppdelningen mellan nedläggande av förundersökning och avslutande av sådan undersökning.

Liknande synpunkter kan anläggas i frågan om fördelningen av besluts-kompetensen mellan polis och åklagare när det gäller nedläggning av förundersökningar när det inte längre finns anledning att fullfölja undersökningen (23 kap. 4 § andra stycket RB). Inte heller där anser jag att det finns skäl till ingripande från lagstiftarens sida. Endast när det gäller beslut enligt de nu förordade nya reglerna om att lägga ned eller att inte inleda förundersökning behövs en reglering av beslutsbefogenheten. Dessa beslut är enligt min mening av sådan beskaffenhet att de alltid bör meddelas av åklagare.

En särskild fråga är vilken åklagare som skall vara behörig att besluta om att lägga ned eller att inte inleda förundersökning. I disproportionsfallen synes besluten vara av sådan betydelse att de bör ankomma på statsåklagare. I Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt bör dock behörigheten ges även chefsåklagare. I övriga fall av förundersökningsbe-gränsning bör beslutanderätten tillkomma åklagare som skulle ha varit behörig att besluta om åtalsunderlåtelsen.

När det gäller frågan om motivering av nedlägningsbeslut vill jag erinra om att sådana beslut f.n. regelmässigt motiveras. Anvisningar härom finns utfärdade i cirkulär av RÅ (se RÅ:s cirkulär C 62). Någon lagreglering på området synes inte vara behövlig.

Kommittén föreslår att det skall vara möjligt att i händelse av att en förundersökning läggs ned enligt de nya reglerna beträffande en misstänkt person låta beslutet gälla förundersökningen i dess helhet. Förslaget har behandlats av endast ett par remissinstanser. Dessa har avstyrkt förslaget. Bl.a. anförs att förslaget är opraktiskt och komplicerat. Jag delar dessa synpunkter och avstyrker därför kommitténs förslag i den delen.

Enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) är utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål föremål för sekretess. I 18 § samma kapitel anges dock att detta inte gäller besked i åtalsfråga eller beslut att lägga ned en förundersökning. Sekretessen bör inte heller gälla beslut om att förundersökning inte skall inledas. Ett tillägg med denna innebörd bör följaktligen göras i sekretesslagen.

2.7 Åtalsunderlåtelse beträffande unga lagöverträdare

2.7.1 Inledning

De allmänna bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § RB är tillämpliga även på ungdomar under 18 år. Utöver vad som följer av dessa bestämmelser har åklagare enligt 1 § 1964 års lag möjlighet att underlåta åtal beträffande ungdomar som vid tiden för brottet fyllt 15 men inte 18 år. En förutsättning för beslut om åtalsunderlåtelse är antingen att brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande eller att den underårige utan lagföring blir föremål för sådana åtgärder som är lämpligast för hans tillrättaförande. I lagen nämns övervakning enligt 26 § barnavårdslagen, omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § samma lag och annan därmed jämförlig åtgärd. Åtalsunderlåtelse kan ske även utan att sådana åtgärder vidtas under förutsättning att den underårige blir föremål för annan hjälp- och stödåtgärd.

Lagen innehåller ingen begränsning i fråga om de brott vid vilka åtalsunderlåtelse får ske. Det föreskrivs emellertid att åtal skall väckas, om det är påkallat ur allmän synpunkt.

Föreligger skäl原因 anledning att ge åtalsunderlåtelse, skall åklagaren enligt 3 § inhämta yttrande från barnavårdsnämnden innan beslut fattas i åtalsfrågan. Åklagaren får emellertid, om brottet är ringa, besluta om åtalsunderlåtelse utan att höra nämnden (3 § sista stycket). I regleringen ligger att åklagaren kan besluta om åtal utan nämndens yttrande, om han anser att åtal är påkallat från allmän synpunkt. Är inte skuldfrågan avgjord eller motsätter sig den misstänkte åtalsunderlåtelse, kan åklagaren också besluta om åtal utan nämndens hörande.

Enligt 2 § och 3 § tredje stycket skall åklagare och barnavårdsnämnd företa prövningen skyndsamt. Någon tidsfrist inom vilken nämnden skall ha avgett yttrande till åklagaren har dock inte föreskrivits i lagen.

Som tidigare har angetts innebär kommitténs förslag förenklingar i förfarandet vid åtalsprövningen. Som en allmän förutsättning för att underlåta åtal skall enligt kommittéförslaget gälla att hinder inte möter med hänsyn till något viktigt allmänt eller enskilt intresse.

De särskilda förutsättningarna för underlåtande av åtal mot underåriga tas i kommittéförslaget upp i tre punkter.

Enligt den första punkten får åtalsunderlåtelse meddelas om brottet uppenbarligen har skett av okynne eller förhastande. Den bestämmelsen överensstämmer med gällande rätt.

Enligt den andra punkten får åtalsunderlåtelse meddelas vid första-gångsbrottslighet av underåriga. Tidigare brottslighet av bagatellnatur skall därvid inte inverka. Kommittén föreslår att åklagare skall få besluta om åtalsunderlåtelse, om det "av tillgänglig utredning framgår, att den underårige ej tidigare begått brott, för vilket fängelse i mer än sex månader är stadgat". Om således en underårig inte förut dömts eller fått åtalsunderlå-

telse för brott av angiven svårhetsgrad, skall han betraktas som förstagångsbrottsling.

Den tredje punkten avser övriga fall. Kommittén föreslår att åtalsunderlåtelse skall kunna meddelas om barnavårdsnämnden i den kommun där den underårige vistas har förklarat att den underårige är eller kommer att bli föremål för åtgärd som enligt nämndens mening är ägnad att främja hans anpassning i samhället.

Enligt kommitténs förslag skall åklagaren inte behöva inhämta yttrande från barnavårdsnämnden om han bedömer att ett brott har begåtts av okynne eller förhastande eller om det rör sig om ett förstagångsfall. Om den underårige tidigare har begått brott eller har varit föremål för barnavårdsnämndens ingripande, bör åklagaren dock, innan beslut fattas om åtalsunderlåtelse, ta en kontakt med en företrädare för nämnden för att ta reda på vilken uppfattning man där har om brottsligheten och om den unge.

Om det framgår att den underårige tidigare har begått brott av sådan svårhetsgrad att han inte kan anses som förstagångsbrottsling, skall åklagaren enligt förslaget inhämta yttrande från barnavårdsnämnden innan åtalsfrågan avgörs, om det inte är obehövt.

Kommitténs förslag till ändringar i 1964 års lag har fått ett i huvudsak positivt mottagande vid remissbehandlingen. Några instanser, däribland RÅ, anser dock att man kan förenkla prövningen ytterligare. RÅ föreslår i sitt remissvar en bestämmelse som för åtalsunderlåtelse enbart förutsätter att den underårige kan bli föremål för vård enligt barnavårdslagen. Denna bestämmelse skulle ersätta punkterna 2 och 3 i kommitténs förslag. RÅ anser också att åklagarens skyldighet att inhämta yttranden från barnavårdsnämnden kan inskränkas till ett fåtal verkligt tveksamma fall.

Åtalsprövningen enligt 1964 års lag har också behandlats i en BRÅ-rapport (1977:6). Där redovisar arbetsgruppen för barn- och ungdomsfrågor inom BRÅ resultatet av en studie av handläggningstider och samarbete mellan myndigheterna vid prövning enligt 1964 års lag. Vidare lägger gruppen fram vissa riktlinjer för en reform av förfarandet. Riktlinjerna ligger nära vad kommittén föreslår. En skillnad i förhållande till kommitténs förslag är att arbetsgruppen som förstagångsfall räknar dem som för första gången är föremål för prövning enligt 1964 års lag. En annan skillnad är att åklagaren i viss mån skall behålla sin befogenhet enligt gällande rätt att pröva om de av barnavårdsnämnden planerade eller vidtagna åtgärderna är lämpligast för den underåriges tillrättaförande. Rapporten har inte remissbehandlats.

Frågan om handläggningstiderna vid åtalsprövning enligt 1964 års lag har flera gånger behandlats av riksdagen. Senast har justitieutskottet i ett av riksdagen godkänt betänkande uttalat att det är angeläget att ställning skyndsamt tas till frågan om förenklingar av åtalsprövningen (JuU 1978/79:29, rskr 252).

2.7.2 *Ändringar föranledda av socialtjänstreformen*

Socialtjänstreformen för med sig att 1964 års lag måste ändras på några punkter. Denna reform träder i kraft den 1 januari 1982 och innefattar bl.a. tillkomsten av två nya lagar, socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Genom dessa lagar upphävs bl.a. den nuvarande barnavårdslagen. Vidare har regeringen som framgått i avsnitt 2.6.3 nyligen (prop. 1981/82:8) föreslagit en lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Denna lag föreslås träda i kraft samtidigt med socialtjänstreformen i övrigt, dvs. den 1 januari 1982.

De regler om förebyggande åtgärder som finns i nuvarande barnavårdslag (26 §) och som återspeglas i nuvarande lydelse av 2 § i 1964 års lag har ingen direkt motsvarighet i den nya lagstiftningen. De åtgärder som kan komma i fråga på det förebyggande planet sker inom ramen för de allmänna skyldigheter som åvilar socialnämnden enligt socialtjänstlagen (se bl.a. 6 och 11 §§). I LVU regleras vård av unga utan samtycke. En förutsättning för sådan vård är antingen att det brister i omsorgen om den unge eller att denne utsätter sig för allvarlig fara genom t.ex. missbruk av beroendeframkallande medel eller brottslig verksamhet (1 §).

Bestämmelserna om vård utan samtycke kan sägas utgöra en motsvarighet till bestämmelserna om omhändertagande för samhällsvård i nuvarande barnavårdslag (29 §). Vården av den unge kan när den motiveras av den unges eget beteende i vissa fall ske i särskilda hem (12 § LVU) som motsvarar nuvarande ungdomsvårdsskolor. Organisatoriskt gäller att uppgifterna inom socialtjänsten skall utövas i varje kommun av en socialnämnd. Denna nämnd ersätter bl.a. den nuvarande barnavårdsnämnden.

Förslag till följdändringar i 1964 års lag har som nämnts redan lagts fram i prop. 1979/80:1. Förslaget avslogs emellertid av riksdagen under motivering att ändringarna borde tas upp i samband med behandlingen av det förslag rörande lagen som var under förberedande inom justitiedepartementet (SoU 1980/81:15 och rskr 130).

I huvudsak föreslår jag nu samma ändringar i 1964 års lag som lades fram i prop. 1979/80:1. Ändringarna går bl.a. ut på att vård enligt LVU ersätter övervakning och omhändertagande för samhällsvård enligt barnavårdslagen som en grund för åtalsunderlåtelse. Med ingripanden enligt LVU likställs andra därmed jämförliga åtgärder, liksom hjälp- och stödåtgärder av annat slag. Av särskild betydelse härvidlag är de insatser som kan göras i samråd med den unge enligt socialtjänstlagen.

I enlighet med vad departementschefen framhåll i nyssnämnda proposition vill jag understryka att den omständigheten att den nya lagstiftningen inte innehåller någon direkt motsvarighet till barnavårdslagens bestämmelser om förebyggande åtgärder inte bör leda till en mer restriktiv tillämpning av 1964 års lag. Som framgår av vad jag redan tidigare har framhållit bör de insatser som kan ges inom socialtjänsten ha företräde framför påföljd för brott av unga i åldern 15–17 år. Kan den underårige genom social-

nämndens och föräldrarnas försorg ges de omsorger som kan behövas, bör åtal som regel kunna underlåtas.

Enligt förslaget i prop. 1979/80:1 skulle en motsvarighet till nuvarande åtalsprövningsregel i 69 § barnavårdslagen tas upp i 1964 års lag. Jag finner detta ändamålsenligt men vill tillägga att det till skillnad från vad som gäller enligt 2 § i 1964 års lag inte rör sig om ett fall av åtalsunderlåtelse utan om en särskild åtalsprövning.

2.7.3 Övriga ändringar

Det finns skäl som talar för att 1964 års lag nu bör bli föremål för en mer genomgripande översyn. Ett skäl är att det lagstiftningsarbete som pågått på det sociala fältet nu är i allt väsentligt avslutat och att man alltså kan överblicka vilka förhållanden som kommer att gälla på den sociala sidan. Som nämnts har riksdagen också uttryckt önskemål om en förenkling av åtalsprövningen enligt 1964 års lag.

Som framgått i avsnitt 2.7.2 anser jag att det inte finns någon anledning att rubba den nuvarande principen att åtal normalt inte skall ske mot lagöverträdare i åldern 15–17 år. Vad som kan diskuteras är emellertid formerna för åtalsprövningen.

Det är självfallet mycket angeläget att åtalsprövningen enligt 1964 års lag kan ske snabbt. Inte minst när det gäller unga lagöverträdare är det från allmänna kriminalpolitiska synpunkter viktigt att beslut kan meddelas i åtalsfrågan i så nära anslutning till brottet som möjligt. Dessutom är osäkerheten om vad som skall hända besvärande för den enskilde. Kommitténs uppgifter, liksom den studie som redovisas i BRÅ-rapporten, visar att handläggningstiderna ofta är alltför långa i ärenden där remiss har skett till barnavårdsnämnden. Remiss till nämnden medförde sålunda enligt rapporten en förlängning av åtalsprövningen med i genomsnitt åtta veckor. Detta talar för att åklagarens remisskyldighet bör inskränkas. Förslag i den riktningen har lagts fram både av kommittén och av BRÅ:s arbetsgrupp. Även andra lösningar kan emellertid övervägas. RÅ har således föreslagit en mer långtgående förenkling av regleringen än vad de båda nyssnämnda förslagen innefattar.

Jag anser att vissa skäl talar för en lösning av det slag som RÅ förordar. Detta förslag innefattar en enklare och mer lättillämpad handläggningsordning än de förslag som lagts fram av kommittén och av arbetsgruppen. RÅ:s förslag innebär emellertid också, liksom de båda utredningsförslagen, en ändrad gränsdragning mellan åklagarens resp. de sociala organens ansvarsområden. Denna fråga är komplicerad och behöver enligt min mening övervägas ytterligare bl.a. mot bakgrunden av socialtjänstreformen. Jag kan också nämna att en arbetsgrupp inom BRÅ för frågor rörande unga lagöverträdare överväger vissa ändringar i 1964 års lag.

Jag är alltså inte beredd att nu ta slutlig ställning till frågan om hur åtalsprövningen enligt 1964 års lag skall gå till utan förordar att frågan prövas

ytterligare. Samtidigt finns det emellertid anledning att redan nu ta itu med frågan om handläggningstiderna vid åtalsprövningen. Den statistik som arbetsgruppen redovisat på denna punkt återspeglar visserligen inte de aktuella förhållandena men det finns bl.a. med hänsyn till uppgifter i BRÅ-rapporten (1979:2) Samhället och de unga lagöverträdarna anledning att tro att handläggningstiderna alltför ofta är oacceptabelt långa i många av de ärenden där åklagaren inhämtar yttrande av barnavårdsnämnden.

Gällande lydelse av 1964 års lag ger åklagaren möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse utan att inhämta yttrande av nämnden endast när brottet är ringa (3 § fjärde stycket). Även i åtskilliga andra fall torde det redan från början stå klart att åtalsunderlåtelse skall komma i fråga. I dessa fall har nämndens yttrande ingen egentlig betydelse för åklagarens ställningstagande.

Mot bakgrunden härav finner jag det vara en lämplig lösning att ge åklagaren rätt att underlåta remiss till socialnämnden även i sådana fall där det — utan att brottet är ringa — är uppenbart att åtalsunderlåtelse kan meddelas. Jag förordar att en regel av denna innebörd förs in i 1964 års lag. Genom en sådan lösning tillgodoses åtminstone till en del syftet med både kommitténs och arbetsgruppens förslag.

Att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger torde i många fall stå klart redan från början, åtminstone om den underårige inte tidigare erhållit åtalsunderlåtelse. Även i återfallssituationer kan det emellertid tänkas att åtalsunderlåtelse emellanåt framstår som självklar. Bedömningen måste påverkas av bl.a. brottets art, omständigheterna vid dess begående och vilka insatser som företagits eller planeras för den underårige.

Åklagaren torde i en hel del fall kunna ta ställning till frågan om det är uppenbart eller ej att åtalsunderlåtelse kan meddelas på grundval av vad som har kommit fram vid den avslutade förundersökningen. I huvudparten av fallen torde åklagaren emellertid behöva viss information om den underårige från socialnämnden. Den informationen bör kunna inhämtas på ett snabbt och formlöst sätt. Enligt 6 § lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål är socialnämnden skyldig att på begäran av bl.a. åklagaren meddela upplysningar beträffande misstänkt som nämnden har att ta befattning med. Det får dock anses tveksamt om denna upplysningsskyldighet gäller i detta sammanhang. Det synes under alla förhållanden lämpligt att i 1964 års lag föreskriva en särskild skyldighet för nämnden att lämna upplysningar till åklagaren vid sidan av skyldigheten att lämna uppgifter i yttrande. Härigenom blir det också klart att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas vid informella kontakter mellan nämnden och åklagaren.

Det är viktigt att socialnämnden inleder sin utredning och vid behov tar initiativ till åtgärder med anledning av brottet så snart som möjligt. Enligt 16 § förundersökningskungörelsen (1947:948) skall polisen underrätta nämnden om att förhör skall hållas med lagöverträdare som ej fyllt tjugo år, om det finns skäl att anta att vad som förekommit bör föranleda näm-

dens ingripande. Den undersökning som redovisats av arbetsgruppen visar att nämndutredningen i allmänhet kom i gång först när åklagarens begäran om yttrande inkom till nämnden. Detta är givetvis otillfredsställande. Jag vill här erinra om bestämmelsen i 50 § socialtjänstlagen (1980:620) om att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda åtgärd av nämnden.

2.7.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis förordar jag följande beträffande 1964 års lag.

1. Frågan om en mer övergripande revision av 1964 års lag prövas ytterligare.

2. Åklagaren ges redan nu rätt att underlåta att inhämta yttrande från socialnämnden när det ändå är uppenbart att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger.

3. Ändringar som betingas av socialtjänstreformen och som i huvudsak är av formell natur genomförs nu.

De ytterligare överväganden som sålunda bör komma till stånd kan lämpligen göras inom justitiedepartementet. Jag räknar med att arbetet kan bedrivas skyndsamt. Naturliga utgångspunkter är kommitténs och arbetsgruppens förslag och de synpunkter som kommit fram vid remissbehandlingen av kommittéförslaget.

2.8 Ikraftträdande

Jag föreslår att lagändringarna får träda i kraft den 1 januari 1982.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört har inom justitiedepartementet upprättats 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 sekretesslagen (1980:100).

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga* 4.¹

¹ Bilagan har uteslutits här. Förslagen är likalydande med dem som är fogade till propositionen fränsett att 20 kap. 7 a § andra meningen i det under 1 angivna förslaget hade följande lydelse: Beslut om åtalsunderlåtelse får dock inte meddelas sedan dom har fallit.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

20 kap. 7 § I paragrafen, som anger grunderna för åtalsunderlåtelse, har – frånsett att nuvarande sista stycket utgått – endast gjorts jämkningar av redaktionell natur. Bl.a. har ordet åtalsunderlåtelse införts i lagtexten.

I det nuvarande sista stycket anges att närmare föreskrifter om åtalsunderlåtelse meddelas av regeringen. Bestämmelsen är numera onödig (se 8 kap. 13 § regeringsformen) och har därför fått utgå.

20 kap. 7 a § Enligt paragrafen, som är ny, får beslut om åtalsunderlåtelse meddelas även sedan åtal har väckts.

Bestämmelsen är tillämplig endast om nya omständigheter eller uppgifter framkommer under brottmålets behandling. Åtalsunderlåtelse får sålunda inte ske på grundval av en omprövning av förhållanden som har varit kända redan vid tiden för åtalets väckande. Från detta fall bör skiljas en sådan omprövning som sker när en högre åklagare överprövar ett åtalsärende.

Bestämmelsen kan tillämpas på alla fall av åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 §. En hänvisning till förevarande paragraf föreslås bli upptagen som ett nytt tredje stycke i 1 § i 1964 års lag.

Förekomsten av en uttrycklig möjlighet till åtalsunderlåtelse efter det att åtal har väckts får självfallet inte minska noggrannheten i bedömningen av frågan i samband med förundersökningens avslutande. Det är då som prövningen normalt skall göras och möjligheten till åtalsunderlåtelse först efter åtalets väckande är avsedd för undantagssituationer.

Vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande har särskilt uppmärksammats möjligheten till åtalsunderlåtelse efter åtalets väckande på den grund att brottet uppenbarligen har begåtts under inflytande av själslig abnormitet (20 kap. 7 § första stycket 4 RB). Situationen kan vara den att förfarandet i domstol har inletts och resulterat i ett beslut om rättspsykiatrisk undersökning. I och för sig ger bestämmelsen i förevarande paragraf möjlighet till åtalsunderlåtelse även i denna situation. När förfarandet har fortskridit så långt måste emellertid åtalsunderlåtelse förutsätta mycket starka skäl.

En inte ovanlig situation är den att en person, som åtalas för brott av inte alltför allvarlig natur, fortsätter att begå allvarligare brott innan det första åtalet blir föremål för domstolsprövning. Förevarande paragraf jämförd med 20 kap. 7 § första stycket 2 ger vissa möjligheter att meddela åtalsunderlåtelse för den tidigare brottsligheten.

När åtalsunderlåtelse meddelas sedan åtalet har väckts är det självklart att åtalet dessutom måste läggas ned. Följden av nedläggandet blir i detta fall alltid att domstolen avskriver målet. Bestämmelsen i 20 kap. 9 § andra stycket RB rör endast det fallet att nedläggningen betingas av att tillräckliga skäl till åtal inte längre föreligger och är således inte tillämplig här.

Enligt andra meningen i paragrafen får åtalsunderlåtelse inte ske sedan dom har fallit. Detta står i överensstämmelse med regeln i 20 kap. 9 § första stycket RB om att åtal inte får läggas ned sedan dom har fallit.

Behörigheten att fatta beslut om åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts följer vanliga regler om åklagares behörighet att meddela åtalsunderlåtelse (se 20 kap. 7 § andra stycket RB samt 21, 31, 37 och 40 a §§ åklagarinstruktionen, 1974:910).

Vid remissbehandlingen uppmärksammades frågan huruvida det är möjligt att med stöd av 20 kap. 9 § RB lägga ned ett åtal när en förnyad prövning av bevisningen ger vid handen att bevisningen inte längre kan beräknas räcka till en fällande dom. Som kommittén uttalar föreligger inte hinder för åklagaren att lägga ned åtalet i detta fall. Att lång tid har förflutit torde dock inte i och för sig vara tillräckligt för att nedläggande skall få ske utan en omprövning av åtalsfrågan förutsätter normalt en kompletterande förundersökning där exempelvis vittnen hörs på nytt.

23 kap. 1 § Paragrafen, som innehåller grundprinciperna för inledande av förundersökning, har omarbetats språkligt. Endast i första stycket har en saklig ändring gjorts. Den innebär att huvudregeln att förundersökning skall inledas så snart det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats har försetts med en reservation för bestämmelserna i 23 kap. 4 a och 22 §§. 4 a § innehåller de nya reglerna om förundersökningsbegränsning och 22 § ger för vissa fall möjlighet till ett enklare utredningsförfarande.

23 kap. 4 a § Paragrafen innehåller de nya bestämmelserna om förundersökningsbegränsning.

Enligt 23 kap. 4 § andra stycket andra meningen skall en förundersökning läggas ned när anledning inte längre finns att fullfölja den. Bestämmelsen syftar på de allmänna grunderna för nedläggning av förundersökning. De vanligaste allmänna grunderna är att misstanke ej har uppstått mot någon gärningsman, att spår efter brottslingen ej har kunnat anträffas, att den misstänkte har avlidit eller avvikit, att den misstänkte befunnits oskyldig samt att det visar sig att inget brott föreligger. Från nedläggning av förundersökning är att skilja att förundersökningen avslutas genom beslut i åtalsfrågan enligt 23 kap. 20 § RB.

Förevarande paragraf ger möjlighet att lägga ned förundersökningen i vissa ytterligare fall. I första stycket anges två särskilda nedläggningsgrunder.

Den första grunden avser s.k. disproportionsfall. Här förutsätts för att nedläggning skall få ske att en fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i något rimligt förhållande till sakens betydelse. Dessutom förutsätts att det kan antas att brottet i fråga inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter.

Som har angetts i den allmänna motiveringen är den nya nedläggningsgrunden i första hand avsedd för brottsutredningar som har samband med invecklade jorddelnings- eller grannelagsrättsliga förhållanden. Typexempel är brottsanmälningar angående markintrång, vissa fall av egenmäktigt förfarande, olovligt fiske och olovlig jakt. I sådana fall kan utredningen inte sällan tänkas bli synnerligen omfattande och tidskrävande. Ibland måste lantmåteriteknicisk expertis kopplas in för att utreda mark- och gränsförhållanden. Den nya nedläggningsmöjligheten kan bli tillämplig även i andra fall där det behövs tidskrävande brottsutredningar.

Det är viktigt att möjligheten till förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen inte utnyttjas slentrianmässigt. I varje särskilt fall måste det noggrant prövas om skäl att lägga ned förundersökningen föreligger. Skäl som talar mot en nedläggning kan vara angelägenheten ur allmän synpunkt att genom ett domstolsavgörande undanröja ett osäkert rättsläge. Även hänsynen till målsägandens ställning kan i vissa fall tala för att undersökningen bedrivs vidare. Här har det betydelse i vad mån det eventuellt brottsliga förfarandet kan tänkas fortsätta och hur besvärande ett fortsatt förfarande är för målsäganden. Viss hänsyn bör också kunna tas till målsägandens möjligheter att själv bekosta en utredning i saken.

I uttrycksättet "att brottet inte skulle leda till svårare påföljd än böter" ligger att även sådana fall där domstolen skulle kunna tänkas meddela påföljdseftergift omfattas.

Det kan undantagsvis hända att frågan om tillämpning av första punkten uppkommer först när någon har blivit underrättad om misstanke om brott. Något hinder mot nedläggning i ett sådant fall föreligger inte. Avgörande härvidlag är hur avvägningen av sakens betydelse och kostnaderna för en fortsatt utredning utfaller. Härvid torde den misstänktes och målsägandens eventuella intresse av att förundersökningen fullföljs bära tillmätas större betydelse än om frågan uppkommit i ett tidigare skede.

Den andra särskilda nedläggningsgrunden i 4 a § första stycket avser sådana fall där man kan förutse att åtalsunderlåtelse skulle meddelas, om utredningen fördes till sitt slut. Endast åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § RB avses. Att åtalsunderlåtelse enligt 1964 års lag kan förutses är alltså inte skäl till nedläggning av förundersökningen. Vidare avser denna nedläggningsgrund sådana fall där man kan förutse ett beslut, fattat med stöd av bestämmelser om särskild åtalsprövning, om att åtal inte skall väckas för brottet. Bestämmelser om särskild åtalsprövning finns i brottsbalken beträffande vissa brottstyper samt dessutom bl.a. i 13 § skattebrottslagen (1971:69), i 31 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) enligt förslag i prop. 1981/82:8 och i den nu föreslagna 6 § i 1964 års lag.

Även om man kan förutse att åtal inte kommer att väckas, får förundersökningen inte läggas ned om förundersökning krävs ur allmän synpunkt. Vad som ur allmän synpunkt kan tala för fortsatt förundersökning har utvecklat i den allmänna motiveringen. Vad gäller målsäganden kan det tän-

kas att dennes intresse att få material till en skadeståndstalan eller hans av den subsidiära åtalsrätten betingade intresse att få fram ett beslut i åtalsfrågan kan utgöra skäl att fullfölja förundersökningen.

Föreligger redan innan en förundersökning inleds förutsättningar för nedläggelse enligt första stycket behöver förundersökning inte inledas. Detta anges i andra stycket. Möjligheten att inte inleda förundersökning torde i första hand kunna utnyttjas när man kan förutse åtalsunderlåtelse vid brottskonkurrens (20 kap. 7 § första stycket 2 RB).

Av tredje stycket första meningen framgår att endast åklagare är behörig att besluta om att lägga ned eller att inte inleda förundersökning i de i paragrafen avsedda fallen. Är polismyndighet eller tullmyndighet undersökningsledare, måste den alltså hänskjuta frågan om nedläggning i dessa fall till åklagarens avgörande. Det får förutsättas att kontakterna i frågan sker snabbt och formlöst. Övriga fall av nedläggning av förundersökning (23 kap. 4 § RB) omfattas inte av denna bestämmelse utan beträffande dem gäller oförändrat hittillsvarande principer om fördelning mellan åklagare och polismyndighet (se 2.5.1).

Som framgår av tredje stycket andra meningen får endast riksåklagaren besluta om att lägga ned eller att inte inleda en förundersökning när det är fråga om förutsedd åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 (s.k. RÅ-fall). Frågan om vilka åklagare som i övrigt skall besluta enligt förevarande paragraf har behandlats i den allmänna motiveringen. Närmare föreskrifter får tas in i åklagarinstruktionen (1974:910).

Ikraftträdandebestämmelsen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1982. Detta innebär bl.a. att även en förundersökning som har inletts före angivna dag kan läggas ned med stöd av de nya bestämmelserna i 23 kap. 4 a §.

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

1 § Enligt den nuvarande lydelsen kan åtalsunderlåtelse för underåriga komma i fråga bl.a. vid övervakning eller omhändertagande för samhällsvård enligt BvL. I den nya lydelsen ersätts dessa åtgärder med vård enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Enligt den lagen kan under vissa förutsättningar i första hand den som är under 18 år beredas vård utan samtycke. I vissa fall får socialnämnden förordna om omedelbart omhändertagande av den unge. Socialnämnden bestämmer hur vården skall ordnas och var den unge skall vistas under vårdtiden. När det behövs särskilt noggrann tillsyn av den unge kan den unge tas in på ett särskilt hem som är särskilt anpassat för tillsyn.

Utöver vård enligt LVU nämner paragrafen i enlighet med nuvarande lydelse som grunder för åtalsunderlåtelse att den underårige blir föremål för annan jämförlig åtgärd eller utan sådan åtgärd blir föremål för annan hjälp-

och stödåtgärd. Av betydelse är här i första hand de olika insatser som kan sättas in inom ramen för socialtjänsten. Någon närmare bestämmelse härom finns inte i socialtjänstlagen (1980:620) utan åtgärderna ingår i socialnämndens allmänna förpliktelser att sörja för och bistå den enskilde och att se till att barn och ungdom som löper risk att utvecklas ogynnsamt ges det skydd och stöd de behöver (12 §). I motsats till gällande ordning kan övervakning mot den enskildes vilja inte förekomma inom socialtjänsten.

I 1 § första stycket i dess nuvarande lydelse används ordet "tillrättaförande". Ordet återfinns i 25 § BvL men inte i LVU. Det för tanken till att de insatser som ges inom socialtjänsten också primärt tillgodoser samhällsskyddet. Åtgärderna inom socialtjänsten fyller dock endast indirekt en funktion i fråga om samhällsskyddet. Det direkta syftet är att tillgodose den unges behov av vård eller andra omsorger. Ordet "tillrättaförande" har därför fått utgå. Åtalsprövningen har sålunda anknutits enbart till frågan om vilka åtgärder som kan antas vara lämpligast för den unge. Åklagaren skall göra en bedömning i detta hänseende. Utgångspunkten bör vara att det i princip ankommer på de sociala organen att ingripa i händelse av att underåriga begår brott. Detta utesluter inte att åklagaren i vissa fall, särskilt vid återfall, har skäl att kräva att socialnämnden vidtar mer ingripande åtgärder mot den unge för att åtalsunderlåtelse skall komma till stånd. Liksom f.n. skall åtal väckas om det är påkallat ur allmän synpunkt (andra stycket).

I ett nytt tredje stycke har beträffande åtalsunderlåtelse efter det att åtal har väckts intagits en hänvisning till 20 kap. 7 a § RB. Möjligheten till åtalsunderlåtelse i detta fall är liksom i de fall som omfattas av 20 kap. 7 § RB avsedd för rena undantagssituationer.

I övrigt har vissa språkliga justeringar gjorts i förevarande paragraf.

3 § Enligt första stycket i dess nuvarande lydelse är det från barnavårdsnämnden i vistelsekommunen som åklagarens yttrande skall inhämtas. Enligt den nya lydelsen skall åklagaren inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen har ansvaret för den underåriga. Detta innebär i sak ingen större skillnad. Enligt 3 § socialtjänstlagen är det nämligen vistelsekommunen som har ansvaret för att den enskilde får den hjälp som han behöver. Emellertid kan socialnämnden i vistelsekommunen enligt 72 § socialtjänstlagen flytta över ett ärende om vård eller annan åtgärd till socialnämnden i en annan kommun, t.ex. hemkommunen. En praktisk situation är även att den unge har tagits emot i fosterhem. Ansvaret för den unge stannar därvid kvar hos den kommun som har beslutat om placeringen (jfr 25 och 30 §§ socialtjänstlagen). Av förevarande första stycke följer att åklagaren skall inhämta yttrande i här berörda fall från nämnden i "ansvarskommunen". En lämplig ordning torde dock vara att åklagaren inte forskar efter om vistelsekommunen har ansvaret för den

unge utan rutinmässigt riktar sin begäran om yttrande till nämnden i vistelsekommunen. Om en annan nämnd visar sig ha ansvaret för den unge, bör nämnden i vistelsekommunen kunna vidarebefordra åklagarens begäran om yttrande till den andra nämnden.

Av socialtjänstlagen (se 41–46 §§) framgår att det kan inrättas två eller flera sociala distriktsnämnder i en kommun. Av 43 § socialtjänstlagen följer att det är vederbörande distriktsnämnd som skall avge yttrande, om kommunfullmäktige inte har beslutat annorlunda. För tids vinnande bör åklagaren rikta remissen direkt till den ansvariga distriktsnämnden.

Första stycket har dessutom undergått en redaktionell omarbetning.

I fjärde stycket anges i vilken utsträckning åklagaren är berättigad att utan att höra socialnämnden underlåta åtal. F.n. föreligger en sådan rätt endast vid ringa brott. Enligt den nya lydelsen får dessutom åtalsunderlåtelse ske utan att yttrande begärs av nämnden om det ändå är uppenbart att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger. Tillägget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7.3). Det bör anmärkas att det i vissa fall kan finnas skäl att höra nämnden i frågan huruvida brottet kan sägas ha skett uppenbarligen av okynne eller förhastande.

Fjärde stycket behandlar endast frågan i vad mån nämndens yttrande kan avvaras före beslut om åtalsunderlåtelse. Som framgår av första stycket får åklagaren besluta om åtal utan att nämndens yttrande inhämtats. Åklagaren kan t.ex. göra den bedömningen att åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Enligt 4 § andra stycket i 1964 års lag skall beslut om åtalsunderlåtelse tillställas socialnämnden, om åtgärd av denna fordras. Bestämmelsen är naturligtvis tillämplig även i de fall beslutet fattats utan remiss till nämnden.

Femte stycket är nytt. Där föreskrivs en skyldighet för socialnämnden att även utan samband med yttrande lämna åklagaren de upplysningar denne begär i fråga om den underårige.

6 § Denna paragraf har ingen motsvarighet i gällande lydelse av 1964 års lag. Dess motsvarighet finns i stället i 69 § BvL. Det rör sig här om en regel om särskild åtalsprövning beträffande dem som är intagna i sådana hem som avses i 12 § LVU. Dessa hem motsvarar de nuvarande ungdomsvårds-skolorna. Yttrande i åtalsfrågan skall inhämtas från den som förestår vården vid hemmet. Det torde kunna förutsättas att denne före yttrandet samråder med vederbörande socialnämnd.

Nuvarande lydelse av 6 § innehåller en hänvisning till 57 § nykterhetsvårdslagen. Denna motsvaras fr.o.m den 1 januari 1982 närmast av 31 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), förutsatt att förslaget i prop. 1981/82:8 godkänns av riksdagen. Eftersom denna lag endast har teoretisk betydelse för unga (jfr 2 § LVM) har i den nya lydelsen någon hänvisning inte gjorts till denna lag.

Ikraftträdandebestämmelsen. Ändringarna i 1964 års lag träder i kraft den 1 januari 1982. Enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) får förebyggande åtgärder som har beslutats med stöd av barnavårdslagen bestå efter LVU:s ikraftträdande den 1 januari 1982. Om åtalsprövning enligt 1964 års lag blir aktuell under första halvåret 1982 och förebyggande åtgärder, t.ex. övervakning, enligt barnavårdslagen består, torde det utan någon uttrycklig bestämmelse vara klart att åtalsunderlåtelse med stöd av 1 § i dess nya lydelse får meddelas.

4.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap. 18 § anger vissa undantag från sekretessregeln i 17 §, vilken paragraf bl.a. anger att sekretess gäller förundersökningar i brottmål. Den första punkten i 9 kap. 18 § har fått en ny lydelse. Av denna framgår att sekretess inte gäller beslut om att förundersökning inte skall inledas.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lagen om ändring i rättegångsbalken,
2. lagen om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
3. lagen om ändring i sekretesslagen (1980:100).

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Sammanfattning av åtalsrättskommitténs betänkande

Kommitténs allmänna överväganden om åtalsplikts utformning (kap. 5 och 6)

Kommittén för inledningsvis i sina överväganden en diskussion kring *direktivens riktlinjer och synpunkter* (5.1). Kommittén ansluter sig därvid till den grundsyn som redovisas i direktiven i fråga om de företrädesvis kriminalpolitiskt präglade utredningsfrågorna. Vad särskilt angår fall, där vård-, behandlings- eller stödåtgärder kommer till stånd oberoende av lagföring, bör man enligt kommitténs mening kunna gå väsentligt längre än gällande rätt medger i fråga om åtalsbegränsningar. Även ingripanden av annat slag än sådana som företas i resocialiserande syfte – såsom avskedanden i anledning av brott i anställning eller ålägganden för utlännning att lämna landet – kan utgöra skäl mot åtal. En annan kategori, där vidgade möjligheter till åtalsbegränsningar bör övervägas, är sådana mål som i händelse av lagföring leder till villkorlig dom. Kommittén instämmer vidare i den i direktiven redovisade inställningen, att betydligt större möjligheter till åtalsbegränsningar med fördel kan införas både i fråga om bötesbrottslighet och beträffande seriebrottslighet.

När det därefter gäller den i direktiven betonade önskvärldheten att kunna begränsa förundersökningsinsatserna, framhåller kommittén att flera möjligheter därvidlag står till buds. De rationaliseringsvinster som kan uppnås på detta område är väsentligt större än de som kan uppnås genom nya möjligheter i fråga om åtalsunderlåtelse, beslutade efter slutförd utredning.

Kommittén tar upp till preliminär diskussion frågan, huruvida ett realiserande av direktivens mål kräver att den absoluta åtalsplikten överges och helt eller delvis ersätts av relativ åtalsplikt. Därvid betonas, att det praktiska resultatet av absolut och relativ åtalsplikt kan bli väsentligen likartat, nämligen om den absoluta åtalsplikten förenas med vittgående undantag resp. den relativa åtalsplikten görs normbunden genom närmare angivna rekvisit för eller mot åtal. En grundläggande skillnad mellan en reglering av den ena och den andra utformningen kvarstår dock; vid absolut åtalsplikt får anses gälla en presumtion för åtal, medan vid den relativa åtalsplikten det inte kan sägas råda någon presumtion vare sig för eller mot åtal, och åklagaren har därför större frihet vid sin prövning enligt det sistnämnda systemet. (Beträffande den begreppsmässiga skillnaden mellan absolut och

relativ åtalsplikt, se s. 92 not 1.)

I diskussionen ifrågasätts, om de ganska vida undantag som nu gäller från den i princip rådande absoluta åtalsplikten kan vidgas ytterligare på ett principiellt och lagtekniskt godtagbart sätt. En sak för sig är att man därmed kan komma fram till ett åtalssystem som har så vida undantag att det kan råda tvekan om det, sakligt sett, är förtjänt av att karakteriseras som ett system med absolut åtalsplikt. Kommittén anser dock, att det är betydelsefullt, om man ger den formellt grundläggande regeln om åtalsplikten en utformning som klagör om det skall gälla en presumtion för åtal eller ej.

Den preliminära diskussionen utmynnar i att ett tillgodoseende av önskemålen i direktiven i och för sig inte gör det nödvändigt att överge principen om absolut åtalsplikt som formell grundregel inom åtalsrätten, eftersom man bör kunna bygga vidare på samma grundmönster som det nu gällande och föreskriva ytterligare grunder för åtalsunderlåtelse.

Kommittén granskar vidare *de argument som i tidigare diskussioner anförts för absolut och för relativ åtalsplikt* (5.2). Med hänsyn till att dessa diskussioner ligger några decennier eller mer tillbaka i tiden anser kommittén att en del av argumenten har förlorat något av sin bärkraft. Detta är t. ex. fallet med äldre synpunkter som gick ut på att åklagarkåren inte skulle ha tillräckliga kvalifikationer för att handha ett system med relativ åtalsplikt eller att den inte skulle inta en tillräckligt oberoende ställning i förhållande till regeringsmakten. Den ojämförligt viktigaste fördelen med relativ åtalsplikt är att det med det systemet följer möjligheter till begränsningar i utredningen, beroende på att systemet inte kräver att det skall vara klarlagt att den misstänkte har begått det brott som är i fråga. Denna fördel behöver dock inte vara uteslutande förbehållen det systemet. Även i ett system som grundas på absolut åtalsplikt kan man – såsom senare skall framgå – nå väsentligen samma handlägningsmässiga fördelar genom att för förundersökningsstadiet ha regler som möjliggör begränsningar av utredningsinsatserna.

Kommittén behandlar härefter *utredningsmål och spörsmål i övrigt av huvudsakligen kriminalpolitisk art* (5.3).

Den konstaterar därvid till en början att det, om direktivens mål skall kunna uppnås, i viss mån krävs ett nytänkande. För det första måste man, mer än som har skett hittills, göra avkall på principen att brott måste följas av brottspåföljd. Man måste acceptera, att sanktionssystemet får ännu vidare ram, så att bl. a. resocialiseringsåtgärder utan straffrättslig karaktär mer än nu kan komma till användning som samhällsreaktion i stället för brottspåföljd och då i främsta rummet resocialiseringsåtgärder på det socialrättsliga området.

Det framhålls dock, att en friare åtalsprövning inte bör ses som eller användas som instrument för att förskjuta den kriminalpolitiskt viktiga gränsen mellan frihetsberövande påföljder och åtgärder av frivårdskaraktär. Den större handlingsfrihet som direktiven åsyftar att åklagarna skall få vid bedömningen av åtalsfrågor bör – när det gäller brott i nivåerna över bötesbrottsligheten – utövas så, att väsentligen samma resultat uppnås som om lagföring hade ägt rum. – Även beträffande bötesbrottsligheten krävs ett visst nytänkande. Skall man nå resursbesparingar här, måste man tänka sig att radikalt skära bort en stor del av bagatellbrottsligheten från lagförings-

området. Metoderna härvidlag behandlas i det följande.

Kommittén betonar i ett följande avsnitt (5.3.2) *vikten av att resocialiseringsåtgärderna sätts in snabbt och med effektivitet*. I anslutning härtill anför kommittén tre särskilda synpunkter. Den första gäller resursfrågorna på det socialrättsliga vårdområdet. För att uppnå önskvärd snabbhet och effektivitet i resocialiseringsåtgärder, som skall kunna ersätta straffrättsliga ingripanden, behövs uppenbarligen utökade resurser på detta område. Kommittén går dock inte närmare in på detta spörsmål, eftersom organisatoriska frågor på det socialrättsliga området övervägs av socialutredningen. Den andra synpunkten gäller handläggningssmässigt betonade frågor, varvid kommittén understryker att en reform i den riktning, som direktiven anger, för att få avsedda verkningar ovillkorligen förutsätter att det sker ett förtroendefullt samarbete mellan brottsbeivrande och socialvårdande organ. Den tredje synpunkten avser, huruvida absolut eller relativ åtalsplikt är bäst ägnad att tillgodose intresset att resocialiseringsåtgärder kommer till stånd med snabbhet och effektivitet. Allmänt sett synes den relativa åtalsplikten härvid ha visst försteg. Eftersom den relativa åtalsplikten i princip anses medge, att man kan undvara närmare utredning om brottet och därigenom kan fatta beslut om åtalsunderlåtelse snabbt, förefaller det som om bättre förutsättningar föreligger i ett sådant system för att den misstänkte blir positivt inställd till tidigt insatta resocialiseringsåtgärder. Men försteget för relativ åtalsplikt är inte så stort som det vid första påseende kan verka. Förekomsten av brott och brottets art är nämligen ganska ofta viktig för bedömningen av om resocialiseringsåtgärder är motiverade och även för valet av åtgärder.

I nästa avsnitt behandlas *vissa problem beroende på olikheter mellan brottspåföljder och icke straffrättsliga resocialiseringsåtgärder* (5.3.3). Kommittén erinrar här till en början om att gällande rätt i fråga om domstols påföljdsval ger en allmän regel av betydelse också i detta sammanhang. Den allmänna grundsats som finns intagen i 1 kap. 7 § BrB anser kommittén böra vara vägledande även när det gäller möjligheterna att låta resocialiseringsåtgärder utanför straffrättens ram träda i stället för lagföring. För att en åtalsbegränsning skall kunna komma till stånd på den grunden att resocialiseringsåtgärd vidtas, bör det avgörande vara att det i det särskilda fallet ej av individual- eller allmänpreventiva skäl är nödvändigt att det inträder något sådant ingripande moment som utmärker straffrättslig påföljd men som ej följer av den ifrågakomna, icke straffrättsliga resocialiseringsåtgärden.

Beträffande fördelningen av beslutsfunktionerna mellan straffrättsskipningens organ och de socialrättsliga vårdorganen finns enligt kommitténs mening i stort inte någon anledning att frångå vad som nu gäller. Kommittén understryker dock, att det i ett framtida system inte bör tillkomma åklagare att resa anspråk på att organ inom vårdområden skall vidta viss åtgärd.

De brottspåföljder som avser kriminalvård i frihet kännetecknas i princip av två villkorliga moment. Det ena avser att i händelse av nytt brott den ursprungliga påföljden kan komma att ersättas av annan, strängare påföljd och det andra att, om de vård- eller andra åtgärder som avses med påföljden inte kommer till stånd, annan påföljd kan inträda. Kommittén finner, att man i ett system, där icke straffrättsliga resocialiseringsåtgärder får träda i stället för straffrättsliga ingripanden, kan uppnå tämligen god motsvarighet till det moment av villkorlighet som utmärker gällande former för icke

frihetsberövande påföljder. Detta kan ske genom omarbetning av återkallelsemöjligheterna och införande av formell befogenhet för åklagaren att vilandeförklara åtalsfrågan (varvid en tremånadersperiod bedöms lämplig) så att utfallet av resocialiseringsåtgärd kan avvaktas.

Flertalet av de brottspåföljder som avser kriminalvård i frihet har vissa inslag som helt eller delvis saknar motsvarighet på de icke straffrättsliga resocialiseringsåtgärdernas område. Kommittén kommer dock fram till att man ändå bör godta, att de icke straffrättsliga resocialiseringsåtgärderna träder i stället för de icke frihetsberövande påföljdsformerna i den utsträckning de bedöms tillräckligt effektiva för att nå social rehabilitering.

I ett senare avsnitt (5.3.4) behandlas *betydelsen av brottets svårhetsgrad vid övervägande av åtalsbegränsningar samt ytterligare allmänpreventiva synpunkter*. Kommitténs överväganden i denna del leder till följande.

En ny ordning för åklagares prövningsrätt, huruvida åtal skall väckas, måste inrymma begränsningar såtillvida att

dels sådan brottslighet, som enligt domstolarnas rättsstillämpning på grund av brottets grovhet brukar leda till frihetsberövande påföljd, ej kan lämnas utan åtal.

dels åtal ej heller kan avvaras vid sådan brottslighet, som visserligen är mindre grov men på grund av sin art och frekvens anses av allmänpreventiva skäl regelmässigt skola leda till frihetsberövande påföljd, och detta oavsett om gärningsmannens personliga förhållanden talar för annan reaktion.

dels åtal ej bör utbli, när en lagförelse förutses leda till frihetsberövande påföljd, därför att sådana personliga förhållanden ej föreligger att kriminalvård i frihet eller villkorlig dom framstår som en trolig påföljd.

Kommittén tar vidare upp frågan *om vissa drag hos rättegångsförfarandet utgör skäl att avsevärt vidga området för åtalsbegränsningar eller om dylika drag tvärtom utgör skäl till viss försiktighet i reformerna* (5.3.5). Kommittén finner för sin del, att den i direktiven betonade kriminalpolitiska effekten av ett domstolsförfarande måste betecknas som sekundär, när det gäller spörsmålet i vad mån domstolsförfarandet är umbärligt. Behovet av domstolsförfarande bör nämligen i första hand bedömas utifrån de rättssäkerhetssynpunkter som har betingat brottmålsprocessens utformning. Enligt kommitténs bestämda mening bör det inte komma i fråga att från den ordinära brottmålsprocessens område föra bort fall, om rättssäkerheten i straffprocessuellt hänseende därmed skulle minskas i beaktansvärd mån.

Som viktigare exempel på skäl mot åtalsbegränsningar anför kommittén, *att* skuldfrågan är av betydelse för vilka resocialiseringsåtgärder som kan och bör komma i fråga, *att* stark ovisshet råder om vilken påföljd som i händelse av lagförelse skulle åläggas, varvid företrädesvis är att uppmärksamma fall där ovissheten hänför sig till frågan om frihetsberövande eller icke frihetsberövande påföljd skulle komma i fråga samt *att* viktigt målsägandeintresse eller betydelsefull fråga om särskild rättsverkan kan utgöra starkt skäl för rättegång.

Att även *andra förhållanden än resocialiseringsåtgärder kan göra rättegång onödig* framhålls också (5.3.6). En kategori fall, där åtal bör kunna avvaras, avser åtskilliga typer obetydliga eller eljest någorlunda ursäktliga bötesbrott: närmare synpunkter i den delen utvecklas senare. En annan kategori av

fall, där åtal bör kunna undvikas, utmärks av att en lagföring kan antas leda till villkorlig dom. Vissa andra följder av brott som i särskilda fall drabbar en lagöverträdare kan också som nämnts tänkas medföra att det är onödigt att åtala (t. ex. avskedande av en arbetstagare som har begått brott i anställningen och avlägsnande av en utlänning från riket efter brott). Kommittén betonar också möjligheterna att ytterligare begränsa lagföring vid seriebrottslighet.

Slutligen tar kommittén i avsnittet 5.3 upp frågan i vad mån *beslut i åtalsbegränsningsärendet kan få betydelse som kriminalpolitiskt medel* (5.3.9). Kommittén anser, att det vid bötesbrottslighet är kriminalpolitiskt betydelsefullt, om man vinner spridning för uppfattningen att åtalsunderlåtelstens innebörd är något av en sakerförklaring för brott, att den bör ses som en varning och att den får vissa konsekvenser registreringsmässigt, ehuru oftast för kort tid (mera härom i det följande).

I det härnäst följande avsnittet tar kommittén upp *utredningsmål och spörsmål i övrigt av huvudsakligen processekonomisk art* (5.4). Här behandlas först vilka fördelar relativ åtalsplikt processekonomiskt kan ha, när det gäller svårare brottslighet än den typiska bötesbrottsligheten (5.4.2). Kommittén finner därvid, att den relativa åtalsplikten genom att sådan ordning i princip inte kräver att det skall föreligga klarhet i skuldfrågan kan bereda åklagaren större handlingsfrihet i vissa situationer men att man kan nå ganska långt i åtalsbegränsningshänseende även inom ramen för absolut åtalsplikt.

Särskilt ingående behandlas möjligheten att åstadkomma begränsningar av lagföringen på bötesområdet, något som bedöms som särskilt viktigt från processekonomisk synpunkt. Kommittén redovisar här vissa grundläggande frågor beträffande åtalsbegränsningar och avkriminaliseringssträvanden i övrigt på bötesområdet (5.4.3) och ger uttryck för den grundsynen, att det principiellt bör ankomma på lagstiftaren att ange vad som är straffbart och vad som är straffritt (5.4.4). Därefter diskuterar kommittén (5.4.7) i avseende på önskvärd avkriminalisering ett uppslag av straffrättslig natur, som dock inte utvecklas så långt att något förslag läggs fram. Detta avser införandet av en principiell nedre gräns för bötesstraffets användningsområde vid 20 dagsböter och, för penningböternas område, vid 200 kr. De fall som vid domstolsprövning skulle finnas falla under gränsen skulle således leda till påföljdseftergift av ny typ, men än viktigare vore givetvis att principförbudet mot låga böter skulle utgöra grund för att avstå från utredning och åtal.

Under nästa avsnitt (5.4.8) anknäver kommittén till resonemanget under 5.4.7 och granskar frågan om behandling av sådan lindrigare brottslighet som avsågs i det avsnittet från processrättsliga synpunkter. I fråga om sådana brott som vid en förhandsbedömning finnes förskylla lägre straff än 20 dagsböter eller 200 kr såsom penningböter bör det enligt kommittén övervägas att ge utrymme för utredning och lagföring endast när så är påkallat med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Kommittén återkommer mer detaljerat till den frågan i kapitlet 18, där även vissa andra vägar att begränsa förundersökningsinsatserna behandlas.

I de två sista avsnitten i 5 kap. diskuterar kommittén först hur en reglering grundad på relativ åtalsplikt kan tänkas utformad (5.5) och tar därefter slutlig ställning till frågan om absolut eller relativ åtalsplikt (5.6). Kommitténs slut-

sats beträffande åtalspliktens utformning innebär, att kommittén finner att de fördelar som kan vinnas med relativ åtalsplikt inte är så framträdande att de utgör tillräckliga skäl att frångå nu rådande ordning med absolut åtalsplikt som grundregel. Härvid har inverkat inte bara grundsatsen, att en inarbetad princip inte bör frångås annat än om övertygande skäl kan anföras för detta. Även positiva skäl anses tala för att behålla gällande grundregel enligt vad som närmare redovisas i avsnitt 5.6. Kommitténs ställningstagande innebär, att det slås fast att allmän åklagare, om ej annat är föreskrivet, har rätt och skyldighet att åtala för brott som hör under allmänt åtal. En bestämmelse av nu angiven innebörd föreslås intagen i 20 kap. 3 § RB. De viktigaste undantagen avses bli upptagna i samma kapitelns 7 §, vars närmare detaljer senare utvecklas i kap. 7–13.

Dessförinnan tas dock vissa *rättstekniska frågor* upp. Därvid behandlar kommittén bl. a. några gemensamma rekvisit för grundbestämmelserna om åtalsunderlåtelse (6.2). Här redogörs närmare för innebörden av vissa rekvisit – viktigt allmän: och viktigt enskilt intresse – vilka avses skola utgöra hinder för åtalsunderlåtelse. Som *viktigt allmänt intresse* anses (6.2.1) bl. a. *att frihetsberövande påföljd påräknas i händelse av lagföring, att hänsyn till allmän laglydnad gör påföljd erforderlig, att lagföring erfordras för att behövlig vård- eller stödåtgärd skall komma till stånd, att den misstänktes tillrättaförande främjas genom påföljd, att skuldfrågan eller tveksam rättsfråga bör prövas av rätten, att särskild rättsverkan av ej ringa betydelse kommer i fråga eller att den misstänkte begär åtal.* Med uttrycket *viktigt enskilt intresse* åsyftas i första hand målsägandens ekonomiska intresse att få dom på honom tillkommande skadestånd. Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse kan meddelas bör målsägandeintressen som inte är att betrakta som viktiga få stå tillbaka. Talan om enskilt anspråk utan samband med brottmålsprocess kommer enligt kommitténs förslag att underlättas bl. a. genom ändringar i rätts-hjälpslagen till målsägandens förmån: vissa andra ändringar i samma syfte berörs i det följande. Viktigt målsägandeintresse, som bör anses föranleda brottmålsprocess, är för handen när det är till avsevärd fördel för målsäganden att hans ersättningstalan förs i samband med åtal i stället för genom civilprocess. Därtill bör krävas, att det vid en realistisk bedömning framstår som sannolikt att en dom på skadestånd leder till verkställighet.

Vidare diskuteras *beviskravet beträffande väntat påföljdsval* i händelse av lagföring (6.2.3) och *beviskravet i skuldfrågan* (6.2.4). I sistnämnda hänseende har kommitténs överväganden inte lett till någon principiell ändring i gällande rätts krav på klarhet i skuldfrågan som förutsättning för åtalsunderlåtelse.

Frågan huruvida *särskilda förelägganden eller dylikt bör finnas som komplettering till eller ersättning i vissa fall för åtalsunderlåtelse* behandlas därefter (6.3). Vad som därvid diskuteras är om åklagaren bör ges befogenhet att ensidigt besluta om böter, särskilda föreskrifter m. m., om det går att få fram någon godtagbar form av tillsynsföreläggande eller prøvotidsföreläggande (vilka skulle motsvara skyddstillsyn resp. villkorlig dom) eller om det kan tänkas en typ av strafföreläggande som skulle gälla enbart s. k. tilläggsböter. Kommittén har emellertid inte funnit någon invändningsfri utväg att i ett system med åtalsunderlåtelse få motsvarigheter till aktuella straffrättsliga påföljders inslag av särskilda föreskrifter, av tilläggsböter eller, såvitt angår skydds-

tillsyn, av övervakning (utöver sådana former av övervakning eller kontaktmannasystem som nu förekommer på socialvårdsområdet). Kommittén har också berört frågan, huruvida någon ny typ av ekonomisk sanktion är tänkbar som ersättning för tilläggsböter, när åtalsunderlåtelse meddelas. Frågan besvaras nekande.

Närmare detaljer beträffande RB:s allmänna grunder för åtalsunderlåtelse (kap. 7–13)

Kommittén har funnit, att grundbestämmelsen om åtalsunderlåtelse liksom f. n. bör tas in i 20 kap. 7 § RB. Bestämmelsen inleds med den allmänna grundförutsättningen att åtalsunderlåtelse får meddelas, om hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Därefter behandlas under fem särskilda punkter de olika kategorier av fall där åtalsunderlåtelse skall vara möjlig. Den första punkten avser bötesbrottslighet. Enligt den andra punkten kan åtalsunderlåtelse meddelas i vissa konkurrens- och återfallssituationer. Den tredje punkten avser s. k. resocialiseringsfall, dvs. sådana fall där lagöverträdaren blir föremål för åtgärd av vård-, stöd- eller hjälpkaraktär och åtgärden bedöms vara ägnad att främja hans anpassning i samhället. Enligt den fjärde punkten skall åtalsunderlåtelse kunna meddelas som ersättning för förutsedd villkorlig dom. Den femte punkten avser sådana fall, där vissa samhällsinsripar (av annat slag än resocialiseringsåtgärder) eller vissa åtgärder av annat slag kan medföra att åtal kan avvaras.

Liksom f. n. bör det enligt kommitténs uppfattning också finnas en möjlighet för RÅ att i fall av undantagskaraktär besluta att åtal inte skall väckas. Regleringen i denna del har utformats på ett annorlunda sätt än övriga åtalsunderlåtelsefall, och bestämmelse i ämnet har därför tagits in i en särskild paragraf i 20 kap. RB.

Kommittén föreslår vidare en särskild bestämmelse som ger åklagaren rätt att besluta om åtalsunderlåtelse i samband med nedläggande av åtal.

När det gäller *bötesbrottslighet* (kap. 7) bör enligt kommitténs mening väsentligt utökad utrymme skapas för åtalsunderlåtelse genom kommitténs förut angivna grundrekvisit, avseende viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Kommitténs förslag i denna del innebär, att åtalsunderlåtelse skall få meddelas om hinder ej möter med hänsyn till sådant intresse och om det kan antagas att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att övervägas. Kommittén föreslår också, att ärendena om åtalsunderlåtelse enligt denna punkt (liksom följande punkter) genomgående skall få avgöras i de lokala åklagardistrikten. Härigenom torde tidsvinster uppnås.

I fråga om *åtalsunderlåtelse i vissa konkurrens- och återfallssituationer* (kap. 8) anför kommittén, att den förhållandevis återhållsamma tillämpningen av nuvarande möjlighet till åtalsunderlåtelse vid seriebrottslighet och annan brottsfyerhet har flera förklaringar. Den viktigaste är säkerligen bestämmelsens avfattning, med kravet att det skall vara "uppenbart" att det eller de brott för vilka åtalsunderlåtelse övervägs är utan "nämnvärd" betydelse med hänsyn till påföljden. Kommittén anser, att det är viktigt från resursbesparingssynpunkt att åtalsbegränsningar sker i större utsträckning vid se-

riebrottslighet. I syfte att uppnå en vidgad tillämpning föreslår kommittén, att åklagaren om hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse, skall få besluta om åtalsunderlåtelse vid seriebrottslighet och i andra konkurrensfall, om annat av den misstänkte förövat brott medfört eller kan antagas medföra sådan påföljd, att någon påföljd därutöver i anledning av det föreliggande brottet ej befinnes påkallad. Kommittén anger närmare riktlinjer för hur åtal vid seriebrottslighet bör kunna begränsas till ett antal typfall, medan andra brott i brottsserien skall kunna återopas endast som försvårande omständigheter. I det sammahanget uppmärksammas vissa rättskraftsfrågor.

När det gäller de s. k. *resocialiseringsfallen* (kap. 9), föreslår kommittén att åklagaren, om hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse, skall få besluta om åtalsunderlåtelse, om vård som avses i 31 kap. 2–4 §§ BrB eller annan vård-, stöd- eller hjälpåtgärd kommer till stånd utan lagföring samt åtgärden kan anses ägnad att främja den misstänktes anpassning i samhället.

Till resocialiseringsfallen hänför kommittén till en början psykiskt avvikande lagöverträdare, alkoholmissbrukare och narkotikamissbrukare. Av intresse i detta sammanhang är vidare de som, när åtalsfråga uppkommer, redan är föremål för kriminalvård i frihet. (I sistnämnda fall torde dock företrädesvis bestämmelsen i den nya punkten 2 om åtalsunderlåtelse i vissa konkurrens- och återfallssituationer bli tillämplig.) Som en ytterligare, något heterogen kategori av resocialiseringsfall betraktas vidare sådana personer som – utan att orsaken till brottsligheten, åtminstone såvitt känt, är att söka i psykisk sjukdom eller andra liknande besvär, missbruksformer eller dylikt – blir föremål för sociala stödåtgärder såsom hjälp med bostad, arbete, arbetsträning, omskolning och annan utbildning m. m. En kategori som också kan vara att hänföra till resocialiseringsfallen är underåriga lagöverträdare som blir föremål för stödåtgärder m. m. För dessa föreslås emellertid särskilda och i princip generösare bestämmelser, varför de behandlas i en senare avdelning av betänkandet. Den allmänna regleringen om åtalsunderlåtelse i resocialiseringsfall får dock viss betydelse även för de unga lagöverträdarna, eftersom kommittén anser att RB:s reglering skall vara generell gällande och att den särskilda regleringen för de underåriga skall utgöra en komplettering.

När det gäller frågan vilka slag av åtgärder som skall kunna ligga till grund för beslut om åtalsunderlåtelse, kan detta i princip vara vård-, stöd- eller hjälpåtgärd av alla de slag. Det kan vara fråga om mycket ingripande åtgärder som vidtas oberoende av den misstänktes egen vilja – typ sluten psykiatrisk vård – och det kan vara fråga om åtgärder som bygger på den misstänktes frivilliga medverkan. Det väsentliga är att åtgärden skall vara ägnad att främja den misstänktes anpassning och därmed kunna göra straffrättslig reaktion onödig. Kommittén ger en närmare exemplifiering av åtgärder som normalt synes kunna göra åtal onödigt vid brottslighet av ej alltför grov natur.

Om åtgärden är sådan att den helt bygger på den misstänktes frivilliga medverkan, kan det måhända synas som om åtgärden inte är någon stark grund för åtalsunderlåtelse. Åklagaren avses därför i sådana fall få formell befogenhet att avvakta och se hur åtgärden verkar, innan han tar definitiv ställning i åtalsfrågan. För dessa och liknande fall föreslår kommittén en

möjlighet för åklagaren att förklara åtalsfrågan vilande i avvaktan på utfallet av åtgärden. Givetvis kan det också i dessa fall, liksom i övriga fall av åtalsunderlåtelse, bli fråga om återkallelse av beslutet om åtalsunderlåtelse. Som en nyhet i fråga om återkallelseinstitutet föreslår kommittén, att återkallelse inte får ske sedan två år förflutit från beslutet om åtalsunderlåtelse.

Möjligheten att meddela *åtalsunderlåtelse som ersättning för villkorlig dom* behandlas här efter (kap. 10). I sådana fall, där det finns fog för att anse att brottet – när det ligger ovanför bötesnivån – är en engångsföreteelse och där prognosen är god, blir resultatet av en lagföring regelmässigt att den tilltalade får villkorlig dom, som i realiteten inte är mycket mer än en varning. Kommittén anser, att i stort sett samma resultat bör kunna åstadkommas utan att den misstänkte behöver lagföras. Åklagaren bör därför, om hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse, få besluta om åtalsunderlåtelse, om det kan antagas att i händelse av lagföring den misstänkte skulle komma att ådömas villkorlig dom. – Den ovan nämnda begränsningen av återkallelsemöjligheten till två år torde få sin främsta betydelse i de fall, då åtalsunderlåtelse meddelas som ersättning för villkorlig dom. Därigenom torde uppnås en tämligen god överensstämmelse med den villkorlighet som präglar denna påföljd.

För tillämpning av nu ifrågakommande bestämmelse krävs, att åklagaren har tillgång till sådana uppgifter om den misstänktes person att han kan göra en någorlunda säker bedömning av dennes prognos. Kommittén föreslår en ny form av personundersökning, som kallas begränsad personundersökning. Förordnande om sådan personundersökning skall åklagaren kunna ge, och rätten behöver alltså inte kopplas in.

Den nya punkten 5 i grundbestämmelsen om åtalsunderlåtelse avser sådana fall, där den misstänkte har blivit föremål för *samhällsingripanden eller andra ingripanden av vissa slag* (kap. 11). Kommittén föreslår att åklagaren, om hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse, skall få besluta om åtalsunderlåtelse, om den misstänkte i annat fall än som har nämnts förut i grundbestämmelsen blir föremål för åtgärd från samhällets sida eller på annat sätt och åtgärden är av så ingripande art att lagföring ej finnes påkallad. De fall som avses här är som nämnts i första hand sådana där brott har begåtts i anställning och har lett till disciplinpåföljd av privaträttslig art eller till avskedande eller uppsägning och sådana fall där utlänning efter brott blir föremål för avvisning, förvisning eller utvisning. Även vissa andra typer av samhällsingripande åsytas dock, exempelvis anhållande eller häktning i fall där brottet sedermera befinnes ha varit lindrigare än vad som först antagits.

Åtalsunderlåtelse i s. k. *RÅ-fall* behandlas här efter (kap. 12). Kommittén föreslår, att RÅ får möjlighet att pröva åtalsunderlåtelsefrågor utan att därvid vara formellt bunden av det med åtalsunderlåtelseinstitutet förenade – oskrivna – kravet att skuldfrågan skall vara klartlagd. Inte heller den likaledes oskrivna grundsatsen, att åtalsunderlåtelse i regel ej bör beslutas om den misstänkte motsätter sig det, torde behöva utgöra hinder mot åtalsunderlåtelse på RÅ-planet. Vidare anser kommittén, att det nuvarande kravet i fråga om den misstänktes prognos i avseende på laglydnad för framtiden bör lämnas utanför lagtexten. Den föreslagna bestämmelsen innebär att RÅ, utan hinder av de förutsättningar som i övrigt gäller för åtalsunderlåtelse, skall få besluta att ej väcka åtal, om det på grund av särskilda omständigheter

befinnes att påföljd för brottet inte är erforderlig eller att eljest synnerliga skäl talar mot åtals väckande. Bestämmelsen torde enligt kommitténs mening även tillgodose de önskemål som uttalats om att individuella fall av abolutionskaraktär skall kunna prövas på lägre nivå än regeringens.

Slutligen behandlas *åtalsunderlåtelse genom nedläggande av åtal* (13 kap.). F. n. saknas uttrycklig bestämmelse som ger åklagaren rätt att nedlägga ett väckt åtal i sådana fall, där det efter åtalets väckande framkommer nya omständigheter av sådan beskaffenhet att beslut om åtalsunderlåtelse skulle ha kunnat meddelas, om dessa omständigheter förelegat eller varit kända redan vid tiden för åtalsprövningen. Kommittén har ansett det önskvärt att rättsläget klarläggs i detta hänseende, inte minst med hänsyn till den utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse som kommittén i övrigt föreslår.

Åtalsunderlåtelse i fråga om unga lagöverträdare (kap. 14 och 15)

I fråga om underåriga lagöverträdare (dvs. lagöverträdare som vid brottets begående inte fyllt 18 år) har man enligt kommitténs uppfattning redan med nuvarande lagstiftning och dess tillämpning nått så långt man kan komma i åtalsbegränsningshänseende. Det konstateras nämligen att redan nu det är lagstiftarens mening, att åtal normalt inte skall anställas mot sådana lagöverträdare. Kommittén har därför funnit sig böra främst inrikta utredningsarbetet på att komma till rätta med den ofta besvärande tidsutdräkt som kännetecknar handläggningen av mål mot unga lagöverträdare.

Enighet råder om att det är viktigt att åtgärder sätts in i så nära anslutning till brottets begående som möjligt. Den nuvarande handläggningsordningen med remiss från åklagarmyndigheten till barnavårdsnämnden, utom i fall när brottet är ringa, och beslut av statsåklagare motverkar uppenbarligen detta. Kommitténs förslag i fråga om underåriga lagöverträdare syftar till att råda bot på de nu påtalade olägenheterna.

Kommittén har funnit, att nuvarande form med särskild lag beträffande unga lagöverträdare bör behållas. Reglerna om åtalsunderlåtelse för dessa fall förutsätts alltså liksom f. n. vara intagna i 1964 års lag i ämnet. Lagen föreslås inledd med en portalbestämmelse som bör genomsyra lagens hela tillämpning, nämligen att handläggning som avses i lagen skall ske skyndsamt. Bestämmelserna om åtalsunderlåtelse ifråga om underåriga lagöverträdare föreslås intagna i 2 §. Liksom i de fall som avses i förslaget i 20 kap. 7 § RB skall gälla som allmän förutsättning för åtalsunderlåtelse, att hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. På samma sätt som nuvarande 1 § i 1964 års lag ger bestämmelsen åklagaren befogenheter utöver vad som följer av 20 kap. 7 § RB.

De särskilda förutsättningarna för åtalsunderlåtelse tas sedan upp under tre olika punkter i 2 § i 1964 års lag.

I *punkt 1* behandlas de fall, där brottet uppenbarligen har skett av okynne eller förhastande, och bestämmelsen anknyter väsentligen till gällande rätt. Enligt *punkt 2* får åtalsunderlåtelse meddelas vid förstagångsbrottslighet av underårig; tidigare brottslighet av bagatellnatur skall dock ej inverka. Bestämmelsen i denna del har utformats så, att åklagaren får besluta om åtals-

underlåtelse, om den underårige enligt tillgänglig utredning inte tidigare har begått brott, för vilket fängelse i mer än sex månader är föreskrivet. I förutsättningen att den underårige är att betrakta som förstagångsbrottsling ligger att han inte förut dömts för brott av angiven svårhetsgrad eller fått åtalsunderlåtelse för sådant brott. Att åklagaren skall göra bedömningen huruvida det är fråga om förstagångsbrottslighet eller inte på grundval av tillgänglig utredning innebär, att åklagaren inte har någon absolut skyldighet att kontakta barnavårdsnämnden eller annat organ för kontroll av de uppgifter som polisen inhämtat från det centrala polisregistret i förundersökningens inledningsskede.

Om det däremot framgår att den underårige har begått brott tidigare – här bortses alltså från bagatellbrottslighet – blir en tillämpning av *tredje punkten* i den föreslagna bestämmelsen aktuell. I sådana fall bör åklagaren som regel höra barnavårdsnämnden före beslut i åtalsfrågan. Förklarar nämnden i yttrande eller annat besked, exempelvis genom protokollsutdrag, att den underårige är eller kommer att bli föremål för åtgärd som nämnden finner vara ägnad att främja hans anpassning i samhället, avses åklagaren kunna besluta om åtalsunderlåtelse.

Frågan om åtalsunderlåtelse för lagöverträdare som fyllt 18 men ej 21 år behandlas i det följande avsnitt (15 kap.). Några särskilda bestämmelser om åtalsunderlåtelse för dessa fall har inte bedömts nödvändiga, eftersom de kommer att omfattas av de föreslagna tredje och fjärde punkterna i grundbestämmelsen i 20 kap. 7 § RB.

Förundersökningsfrågor (kap 16–18)

Kommittén har vid genomgång av bestämmelserna i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen funnit, att gällande reglering i fråga om förundersökningens gång och förundersökningsledning i allt väsentligt fungerar tillfredsställande i praktiken (16 kap.). Detta bestyrks av erfarenheterna vid besök hos olika åklagar- och polismyndigheter. För kommittén har därför det centrala problemet blivit frågorna om regler, varigenom förundersökningsinsatserna kan begränsas.

Kommittén tar till särskild behandling upp formerna för *förundersöknings avbrytande* (17 kap.). Kommittén konstaterar, att frågan om beslutsformen, när en förundersökning upphör utan att beslut meddelats om åtal eller åtalsunderlåtelse, vållat åtskilligt huvudbry. Enighet torde dock råda om att, när någon är skäligen misstänkt för brott, som huvudregel gäller att beslut i åtalsfråga skall meddelas, medan i övrigt beslut om nedläggande av förundersökning får ges. Den väsentligaste skillnaden mellan beslutsformerna är att beslut i åtalsfrågan motiveras, vilket ej brukar göras vid nedläggningsbeslut. Kommittén kan för sin del inte finna att behovet av motivering är så framträdande, att man har anledning att kräva beslut i åtalsfråga i samtliga fall, där det finns någon som är skäligen misstänkt. Vissa fall kan visserligen urskiljas, där visst intresse av motivering föreligger, men för dessa fall kan enligt kommitténs mening ges särskilda föreskrifter, som ger anvisning om när motivering bör lämnas. Kommittén föreslår alltså, att man slopar den rådande skillnaden mellan de nu behandlade besluts-

formerna. Detta kan ske genom en bestämmelse av innebörd, att förundersökning skall avslutas antingen genom beslut i fråga om lagföring (varmed avses beslut om åtal, beslut om föreläggande enligt 48 kap. RB och beslut om åtalsunderlåtelse) eller genom beslut om nedläggande av förundersökningen.

Frågan om *förundersökningsbegränsningar* behandlas därefter (18 kap.). Här konstateras, att de tidigare redovisade förslagen om vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse innebär arbetslättnader för domstolarna och även för åklagarna, eftersom dessa besparas själva domstolsförandet. För polisen innebär förslagen dock inte några mera betydande lättnader, eftersom åtalsunderlåtelse förutsätter klarhet i skuldfrågan. Kommittén anser att det, för att verklig resursbesparing för polisens vidkommande skall uppnås, behövs väsentligt ökade möjligheter att avstå från förundersökningsinsatser.

Först upptas frågan om utvidgning av tillämpningsområdet för det i polisinstruktionen reglerade institutet *rapporteftergift* (18.5.2). Kommitténs majoritet har inte funnit anledning att föreslå någon sådan utvidgning, medan ledamoten Friberg anmäler avvikande mening i denna fråga (31.1.1). Kommittén föreslår vidare, att det volymmässigt viktiga institut som rapporteftergift utgör bör förankras i lag och därför bör omnämnas i 23 kap. RB.

När det gäller bötesbrottslighet på den lägsta bötesnivån har kommittén kommit fram till att *relativ förundersökningsplikt* bör införas såvitt angår brott som är sådana att det kan antagas att i händelse av lagföring lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kr såsom penningböter skulle utdömas eller åläggas (18.5.3). En ytterligare förutsättning för nedläggande av förundersökning skall dock vara att lagföring ej är påkallad av viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Härav anses bl. a. följa att förundersökning i regel ej bör underlåtas när, enligt vad som är känt, en återfallssituation är för handen.

En begränsning av utrymmet för att tillämpa denna reglering om förundersökningsbegränsning följer därav att RÅ föreslås få befogenhet att förordna att regleringen inte skall gälla beträffande vissa förseelser på penningböternas område, varvid främst åsyftas sådana som omfattas av ordningsbottsystemet. RÅ föreslås även i övrigt få befogenhet att meddela föreskrifter beträffande tillämpningen av nu ifrågavarande bestämmelse. Att förseelser på ordningsbottsområdet avses bli undantagna från den nu behandlade regleringen hindrar givetvis inte att, liksom f. n., rapporteftergift kan förekomma vid dylika förseelser.

Förslaget i nu berörd del förutsätts kunna leda till avsevärd begränsning av resursinsatserna på bagatellförseelsernas område. Den föreslagna ordningen bör väsentligt öka möjligheterna för polisen att inrikta sitt arbete på den grövre brottslighetens bekämpande.

Kommittén har vidare funnit det vara av värde med en möjlighet till förundersökningsbegränsning i sådana fall, där det föreligger *disproportion mellan utredningskostnader och sakens betydelse* (18.5.4). Behovet av att kunna undvika brottsutredning i dylika fall har betonats från flera håll vid de studiebesök som har företagits. Som exempel har bl. a. nämnts vissa fall av markintrång, olovligt fiske och olovlig jakt vid vilka oklarhet om ägo gränser varit för handen. Utredningen kan i sådana fall bli mycket tidskrävande och komplicerad, samtidigt som det står klart att eventuellt brott kan föranleda på sin höjd ett ringa eller måttligt bötesstraff. Kommittén

slutsfattare, bör gälla samma grundsatser som i fråga om åtalsunderlåtelse.

Registreringsfrågorna behandlas i det följande avsnittet (kap. 20). Kommittén konstaterar här bl. a., att registreringsfrågan delvis kommer i ett annat perspektiv, om kommitténs förslag genomförs. Framför allt genom förslagen om möjlighet till åtalsunderlåtelse, när skyddstillsyn, särskild vård eller villkorlig dom påräknas följa i händelse av lagföring, blir det fråga om brott som med nuvarande ordning går till domstol och därför skall antecknas i det allmänna kriminalregistret. Trots detta finner kommittén inte tillräcklig anledning att väcka fråga om att bryta med den nuvarande principen att endast avgöranden av domstol skall antecknas i kriminalregistret. Ett skäl till detta ställningstagande från kommitténs sida är, att kommittén finner att föreliggande praktiska behov av registrering av åtalsunderlåtelse kan tillgodoses genom ändringar i polisregisterbestämmelserna.

När det gäller frågan i vilken omfattning registrering i det centrala polisregistret skall ske, finner kommittén – med ett undantag som kommittén strax återkommer till – ingen anledning att föreslå ändring i gällande ordning, såvitt angår typer av åtalsunderlåtelse som redan nu förekommer. Kommittén anser vidare, att registrering av beslut om åtalsunderlåtelse enligt de nya punkterna 3–5 i den föreslagna grundbestämmelsen i 20 kap. 7 § RB inte kan undvaras.

Beräffande åtalsunderlåtelse i fall av bötesbrottslighet, dvs. punkten 1 i grundbestämmelsen i 20 kap. 7 § RB har kommittén – trots en med enhällighet uttryckt restriktiv inställning i fråga om brottsregistrering – kommit fram till att en kortvarig registrering bör ske av kriminalpolitiska skäl. Kommittén finner nämligen, att det är ett samhällsintresse att det kan ske bevakning under någon tid, huruvida den som har fått en första åtalsunderlåtelse därefter återfaller, något som kan utgöra skäl att inte på nytt bereda honom samma förmån. Tillräcklig varningseffekt torde uppnås, om registreringen varar ett år.

Någon registrering av beslut om förundersökningsbegränsning skall av naturliga skäl inte äga rum.

Målsägandens ställning i brottmålsprocessen (kap. 21 och 22)

Kommittén anser, att av de reaktionsmöjligheter som målsäganden har hans möjlighet att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet är den klart viktigaste både praktiskt och principiellt sett. När det gäller fall, där åtalsunderlåtelse kommer under övervägande eller där fråga uppkommer om att nedlägga förundersökning, utgör målsägandointresset emellertid endast en faktor, vilken måste vägas mot de förhållanden som talar för lagföringsbegränsande åtgärd. Kommittén har funnit, att endast "viktigt enskilt intresse" skall utgöra hinder för åtalsunderlåtelse eller nedläggning av förundersökning. Viktigt enskilt intresse anses vara för handen, när det är till avsevärd fördel för målsäganden att hans ersättningstalan förs i samband med åtal i stället för genom civilprocess. Därjämte bör fordras, att det vid en realistisk bedömning framstår som sannolikt att en dom på skadestånd leder till verkställighet. Möjligheterna att kompensera målsägandena för det bortfall av processuella förmåner som de nya reglerna om lagföringsbegräns-

ningar kan medföra i vissa fall är enligt kommitténs mening tämligen goda. Den viktigaste är som tidigare nämnts att ge målsägande en väsentligt förmanligare ställning enligt rättshjälpslagen. Att vissa uppgifter, av vilka målsägande kan ha nytta i en skadeståndsprocess, skall antecknas under förundersökning har redan anmärkts.

Vad härefter angår målsägandens straffrättsliga reaktionsmöjligheter, dvs. hans rätt att föra talan som kan inverka på ansvarsfrågan, har kommittén inte funnit någon anledning att förorda någon ändring såvitt angår målsägandens primära åtalsrätt, som nu föreligger vid vissa brottstyper. Vad gäller målsägandens subsidiära åtalsrätt är det tydligt, att ett utnyttjande av den rätten i princip skulle kunna omintetgöra lagföringsbegränsningar av den art som kommitténs förslag avser att ge utrymme åt. Kommittén erinrar om att det är två särskilda synpunkter som har brukat framhållas som de främsta grunderna för målsägandens subsidiära åtalsrätt. Det är dels den s. k. upprättelsefunktionen och dels den s. k. kontrollfunktionen hos den subsidiära åtalsrätten. När det gäller upprättelsefunktionen kan enligt kommitténs mening de eventuella önskemål, som kan föreligga från målsägandens sida om att den brottslige straffas, numera inte anses förtjänta av samhällets stöd, när andra skäl talar emot åtal. Kontrollfunktionen hos den subsidiära åtalsrätten bör kunna tillgodoses på annat sätt, varvid främst är att nämna målsägandens möjlighet att begära överprövning av åklagares beslut. Kommittén har av dessa och andra skäl funnit, att målsägandens subsidiära åtalsrätt bör avskaffas.

Däremot kan det enligt kommitténs mening inte anses föreligga tillräckliga skäl att avskaffa målsägandens rätt att biträda ett av åklagaren väckt åtal eller hans rätt att självständigt överklaga en friande dom.

Övriga frågor (kap. 23–26)

I denna avdelning föreslår kommittén bl. a. att bestämmelserna om påföljdseftergift vidgas i anledning av två förslag som kommittén lägger fram. Som en parallell till möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning vid bagatellbrottslighet bör domstol således få meddela påföljdseftergift, om brott befinner sig förskylla lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor såsom penningböter. Vidare bör den vidgade möjligheten för RÅ att meddela åtalsunderlåtelse enligt kommitténs mening få som konsekvens att domstolarnas möjlighet att meddela påföljdseftergift ges samma räckvidd.

Kommittén utvecklar i detta avsnitt också synpunkter beträffande de förberedelse- och tillsynsåtgärder som den nya lagstiftningen bör föranleda. Främst för att enhetlighet i tillämpningen skall uppnås.

Frågan om lekmanamedverkan inom åklagarväsendet berörs också, dock utan att kommitténs majoritet finner skäl till förslag i ämnet. En minoritet (Birgitta Dahl och Wiklund) anser dock, att denna fråga bör bli föremål för närmare utredning; två av experterna (Krantz och Nasenius) anför liknande synpunkter.

Åtalsrättskommitténs lagförslag

1. Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrives i fråga om rättegångsbalken
dels att 20 kap., 22 kap. 8 § samt 23 kap. 1, 4, 20 och 22 §§ skall ha
 nedan angivna lydelse,
dels att i 23 kap. skall införas tre nya paragrafer, 4 a, 4 b och 20 a §§
 av nedan angivna lydelse,
dels att 47 kap. 2 § tredje stycket första meningen skall upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

Om rätt till åtal och om målsägande. Om åtal och om målsägande.

1 §

Fråga om ansvar för brott *må* ej
av rätten upptagas, med mindre åtal
 för brottet väckts. Rätten *äge* dock
 utan åtal upptaga fråga om ansvar
 för förseelse i rättegången.

2 § 1 st.

*Allmän åklagare äge tala å brott,
 som hör under allmänt åtal, om ej an-
 nat är stadgat.*

8 § 4 st.

Målsägande är den, mot vilken
 brott är begånget eller som därav bli-
 vit förnärmad eller lidit skada.

6 §

Åklagare *skall*, om ej annat är
 stadgat, *tala å brott*, som hör under
 allmänt åtal.

1 §

Fråga om ansvar för brott *får* ej
upptagas av rätten, med mindre åtal
 för brottet väckts. Rätten *får* dock
 utan åtal upptaga fråga om ansvar
 för förseelse i rättegången.

2 §

*Allmänt åtal är sådant som utföres
 av åklagare på det allmännas vägnar.*

Enskilt åtal utföres av målsägande.
 Målsägande är den, mot vilken brott
 är begånget eller som därav blivit för-
 närmad eller lidit skada.

3 §

Allmän åklagare har, om ej annat
 är stadgat, *rätt och skyldighet att åtala*
för brott, som hör under allmänt åtal.

Nuvarande lydelse

2 § 2 och 3 st.

Om befogenhet för särskild åklagare att tala å brott, som hör under allmänt åtal, gälla vad särskilt är föreskrivet.

Åklagare må i högre rätt fullfölja talan även till den misstänktes förmån.

3 §

Under allmänt åtal höra alla brott, som ej uttryckligen äro undantagna därifrån.

Är för allmänt åtal stadgat särskilt villkor, såsom tillstånd av myndighet eller angivelse av målsägande, vare det gällande.

4 §

Innefattar en handling flera brott och hör något av dem under allmänt åtal, må sådant åtal äga rum även för de övriga.

Har någon angivits för brott, som allenast efter angivelse hör under allmänt åtal, och äro flera misstänkta för att hava tagit del i brottet, må allmänt åtal äga rum mot dem alla.

5 §

Brott må av målsägande angivas till åtal hos åklagare eller polismyndighet. Har angivelse skett hos myndighet å annan ort än den, där åtal för brottet må väckas, skall angivelsen omedelbart tillställas myndigheten i den orten.

7 §

Åklagare må besluta att icke tala å brott:

Föreslagen lydelse

Skyldighet att åtala föreligger dock ej, om långvarigt hinder för huvudförhandling är för handen eller om lagföring utom riket påräknas komma till stånd.

Vad som är föreskrivet beträffande brott som hör under allmänt åtal äger tillämpning även när särskild åklagare enligt vad därom är föreskrivet får åtala för sådant brott.

Åklagare får i högre rätt fullfölja talan även till den misstänktes förmån.

4 §

Under allmänt åtal hör alla brott, som ej uttryckligen är undantagna därifrån.

Är för allmänt åtal stadgat särskilt villkor, såsom tillstånd av myndighet eller angivelse av målsägande, gäller det.

5 §

Innefattar en handling flera brott och hör något av dem under allmänt åtal, får sådant åtal äga rum även för de övriga.

Har någon angivits för brott, som endast efter angivelse hör under allmänt åtal, och är flera misstänkta för att ha tagit del i brottet, får allmänt åtal äga rum mot dem alla.

6 §

Målsägande får angiva brott till åtal hos åklagare eller polismyndighet. Har angivelse skett hos myndighet på annan ort än den, där åtal för brottet får väckas, skall angivelsen omedelbart tillställas myndigheten i den orten.

7 §

Om hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse, får åklagare besluta att ej väcka

Nuvarande lydelse

1. om det kan antagas, att i händelse av lagförelse annan påföljd än böter icke skulle komma att ådömas och den misstänktes lagförelse ej finnes påkallad ur allmän synpunkt; eller

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

3. om det i annat fall av särskilda skäl är uppenbart, att påföljd ej erfordras för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna ej heller eljest är påkallat, att åtal väckes; 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 lagförelse och åtal ej är påkallat av särskilda skäl.

Beslut jämlikt första stycket 3 må meddelas endast av riksåklagaren.

Föreslagen lydelse

åtal för brott (åtalsunderlåtelse):

1. om det kan antagas, att i händelse av lagförelse annan påföljd än böter icke skulle komma att övervägas,

2. om annat av den misstänkte förövat brott medfört eller kan antagas medföra sådan påföljd, att någon påföljd därutöver i anledning av det föreliggande brottet ej finnes påkallad,

3. om vård som avses i 31 kap. 2-4 §§ brottsbalken eller annan vård-, stöd- eller hjälpåtgärd kommer till stånd utan lagförelse samt åtgärden kan anses ägnad att främja den misstänktes anpassning i samhället,

4. om det kan antagas, att i händelse av lagförelse den misstänkte skulle komma att ådömas villkorlig dom, eller

5. om i annat fall än förut nämnts den misstänkte har blivit föremål för åtgärd från samhällets sida eller på annat sätt och åtgärden är av så ingripande art att lagförelse ej finnes påkallad.

8 §

Finner åklagaren, när fråga uppkommer om tillämpning av 7 § 3, att utfallet av där avsedd åtgärd bör avvaktas, får han förklara åtalsfrågan vilande.

9 §

Utan hinder av de förutsättningar som i övrigt gäller för åtalsunderlåtelse får riksåklagaren besluta att åtal ej

Nuvarande lydelse

Beslut att ej tala å brott må återkallas, om tillräckliga skäl för beslutet ej längre finnas föreligga.

Närmare föreskrifter om beslut att ej tala å brott meddelas av regeringen.

9 §

Sedan dom fallit, *må* ej allmänt åtal nedläggas.

Nedlägges allmänt åtal på den grund, att tillräckliga skäl, att den *misstänkte* är skyldig till brottet, ej *föreligga*, *må* målsäganden övertaga åtalet; han skall dock hos rätten göra anmälan därom inom den tid, högst en månad, som av rätten bestäms, sedan han erhöll vetskap om nedläggandet. Övertager ej målsäganden åtalet, *äge* han icke därefter

Föreslagen lydelse

skall väckas, om det på grund av särskilda omständigheter befinnes att påföljd för brottet ej är erforderlig eller om eljest synnerliga skäl talar mot åtal.

10 §

Beslut om åtalsunderlåtelse skall på lämpligt sätt tillkännagivas för den misstänkte.

11 §

Åtalsunderlåtelse får återkallas, om förhållandena ändrats väsentligt eller eljest särskild omständighet föranleder det. Återkallelse får dock ej ske, sedan två år förflutit från beslutet, och ej heller om det brott som avsetts med åtalsunderlåtelse enligt 7 § 2 åberopats som försvarande omständighet i samband med åtal för annat brott.

12 §

Om åtalsunderlåtelse beträffande underåriga finns ytterligare bestämmelser.

13 §

Sedan dom fallit, *får* ej allmänt åtal nedläggas.

Framkommer sedan allmänt åtal väckts sådant förhållande som, om det förelegat eller varit känt vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett beslut om åtalsunderlåtelse, får åtalet nedläggas och åtalsunderlåtelse beslutas.

Nedlägges allmänt åtal på den grund, att tillräckliga skäl, att den *tilltalade* är skyldig till brottet, ej *föreligger*, *får* målsäganden övertaga åtalet; han skall dock hos rätten göra anmälan därom inom den tid, högst en månad, som av rätten bestäms, sedan han erhöll vetskap om nedläggandet. Övertager ej målsäganden åtalet, *får* han icke därefter

Nuvarande lydelse

väcka åtal för brottet; om den tilltalade yrkar det, skall frikännande dom meddelas.

8 § 1-3 st.

Målsäganden må ej väcka åtal för brott, som hör under allmänt åtal, med mindre han angivit brottet och åklagaren beslutat, att åtal ej skall ägas rum.

Har åklagare väckt talan, äga målsäganden biträda åtalet; han må ock i högre rätt fullfölja talan.

Utan hinder av vad i första stycket sägs må målsägande väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott.

10 §

Vad i 8 och 9 §§ stadgats om rätt för målsäganden att väcka åtal eller övertaga eller i högre rätt fullfölja väckt åtal gäller icke i fråga om brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket.

11 §

Äro i fråga om samma brott flera målsägande, gäller angivelse eller åtal av en målsägande även för de övriga.

12 §

Har målsäganden genom förlikning eller *eljest* utfäst sig att ej angiva brottet eller *tala därå* eller har han återkallat angivelse eller nedlagt åtal, må han ej därefter angiva brottet eller tala därå. Hör brottet *allenast* efter angivelse under allmänt åtal och har utfästelsen gjorts eller angivelsen återkallats, innan allmänt åtal väckts, må allmänt åtal för brottet ej därefter ägas rum.

Föreslagen lydelse

väcka åtal för brottet; om den tilltalade yrkar det, skall frikännande dom meddelas.

14 §

Om ej annat följer av särskilda bestämmelser, är målsägandens rätt att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal begränsad till de fall då brottet utgör falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott.

Har åklagare väckt talan, får målsäganden biträda åtalet; han får också i högre rätt fullfölja talan. *Rätt att fullfölja talan föreligger dock icke i fall som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket.*

15 §

Är i fråga om samma brott flera målsägande, gäller angivelse eller åtal av en målsägande även för de övriga.

16 §

Har målsäganden genom förlikning eller *på annat sätt* utfäst sig att ej angiva brottet eller *väcka åtal för det* eller har han återkallat angivelse eller nedlagt åtal, får han ej därefter angiva brottet eller *väcka åtal för det*. Hör brottet *endast* efter angivelse under allmänt åtal och har utfästelsen gjorts eller angivelsen återkallats, innan allmänt åtal väckts, får allmänt åtal för brottet ej därefter ägas rum.

Nuvarande lydelse

13 §

Har någon genom brott blivit dödad, äge hans efterlevande make, bröstarvinge, fader, moder eller syskon samma rätt som målsägande att angiva brottet eller tala därå.

Avlider eljest den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärad eller lidit skada, äge närstående, som nu sagts, samma rätt att angiva brottet eller tala därå, som tillkom den avlidne, om icke av omständigheterna framgår, att denne ej velat angiva eller åtala brottet.

14 §

Är målsäganden omyndig och rör brottet egendom, varöver han ej råder, eller rättshandling, som han ej själv äger ingå, äge hans ställföreträdare angiva brottet eller tala därå. Rör brottet den omyndiges person, äge den som har vårdnaden om honom angiva brottet eller tala därå. Vad i 11 kap. 2-5 §§ är stadgat om part och ställföreträdare i tvistemål äge motsvarande tillämpning beträffande målsägande, även om han ej för talan.

Om rättegångsombud för målsägande gälle vad i 12 kap. är stadgat.

15 §

Höres målsäganden i anledning av åklagarens talan, äge han rätt till ersättning och förskott enligt vad om vittne är stadgat.

16 §

Är i lag eller författning stadgat, att åtal för brott må väckas av annan enskild än målsägande, skall han i fråga om rätt att angiva brottet eller tala därå samt åtal, som väckes av

Föreslagen lydelse

17 §

Har någon blivit dödad genom brott, har hans efterlevande make, bröstarvinge, fader, moder eller syskon samma rätt som målsägande att angiva brottet, att biträda eller övertaga åtal eller att fullfölja talan.

Avlider eljest målsägande, har närstående som nu sagts, samma rätt att angiva brottet eller utföra åtal för det, som tillkom den avlidne, om icke av omständigheterna framgår, att denne ej velat angiva eller åtala brottet.

18 §

Är målsäganden omyndig och rör brottet egendom, varöver han ej råder, eller rättshandling, som han ej själv äger ingå, får hans ställföreträdare angiva brottet. Rör brottet den omyndiges person, får den som har vårdnaden om honom angiva brottet. Med nu stadgad rätt att angiva brottet följer även den rätt att utföra åtal som kan tillkomma målsäganden. Vad i 11 kap. 2-5 §§ är stadgat om part och ställföreträdare i tvistemål äger motsvarande tillämpning beträffande målsägande, även om han ej för talan.

Om rättegångsombud för målsägande gäller vad som är stadgat i 12 kap.

19 §

Höres målsäganden i anledning av åklagarens talan, har han rätt till ersättning och förskott enligt vad som är stadgat om vittne.

20 §

Är i lag eller författning stadgat, att åtal för brott får väckas av annan enskild än målsägande, skall han i fråga om rätt att angiva brottet eller väcka åtal för det samt åtal, som

Nuvarande lydelse

honom, anses som målsägande.

Föreslagen lydelse

väckes av honom, anses som målsägande.

22 kap.

8 §

Talan om enskilt anspråk på grund av brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket, må ej väckas av målsäganden, med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av någon som är behörig att besluta sådant åtal.

Den i första stycket stadgade inskränkningen i målsägandens talerätt gäller ej i fall som avses i 20 kap. 14 § första stycket.

23 kap.

1 §

Förundersökning skall inledas, så snart på grund av angivelse eller eljest anledning förekommer, att brott, som hör under allmänt åtal, förövats.

Förundersökning skall, *om ej annat följer av vad nedan sägs*, inledas så snart på grund av angivelse eller eljest anledning förekommer, att brott, som hör under allmänt åtal, förövats.

Hör brottet allenast efter angivelse under allmänt åtal, må, ehuru angivelse ej skett, förundersökning inledas, om angivelse icke kan utan fara avvaktas; målsäganden skall dock, så snart ske kan, underrättas. Angiver han ej då brottet till åtal, skall förundersökningen nedläggas.

Om rätt för polisman att underlåta att avgiva rapport eller att vidarebefordra rapport till åklagare meddelas bestämmelser av regeringen.

4 §

Vid förundersökningen skola ej blott de omständigheter, som tala emot den misstänkte, utan även de som äro gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratagas. Undersökningen bör så bedrivas, att ej någon onödigt utsättes för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet.

Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt omständigheterna medgiva. *Finnes ej längre anledning till dess fullföljande, skall den nedläggas.*

Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt omständigheterna medgiva.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Förundersökning skall nedläggas, om tillräckliga skäl saknas att vidtaga vidare utredningsåtgärd och beslut i fråga om lagföring ej befinnes erforderligt.

Såsom skäl för nedläggande av förundersökning skall anses, utöver vad som följer av allmänna grunder, följande förhållanden:

1. Det kan antagas, att brottet i händelse av lagföring skulle leda till lägre bötesstraff än tjugo dagsböter eller tvåhundra kronor omedelbart i penningar, och därjämte befinnes, att fortsatt utredning ej är påkallad av viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Riksåklagaren äger föreskriva att, även om brott antages förskylla lägre bötesstraff omedelbart i penningar än nyss sagts, nu angiven nedläggningsgrund ej får tillämpas vid vissa slag av brott, och han får beträffande nedläggningsgrundens tillämpning i övrigt meddela föreskrifter.

2. Det kan antagas, att brottet i händelse av lagföring skulle leda till bötesstraff, och därjämte befinnes, att fortsatt utredning skulle kräva kostnader som ej står i rimligt förhållande till sakens betydelse.

3. Det finns någon, som är misstänkt för brottet, men det kan antagas att, om tillräckliga skäl för åtal mot denne framkommer, lagföring likväl kommer att underlåtas enligt särskilda bestämmelser om åtalsunderlåtelser eller om särskild åtalsprövning.

Föreligger redan före förundersökningens inledande förutsättningar för beslut enligt andra stycket, får beslutas, att förundersökning ej skall inledas.

När beslut enligt andra eller tredje stycket meddelas såvitt angår viss misstänkt, anses beslutet gälla förundersökningen i dess helhet, om ej särskilt förordnas att annan tänkbar gärningsman skall efterforskas.

Nuvarande lydelse

20 §

Då förundersökningen avslutas, skall beslut meddelas, huruvida åtal skall väckas.

Föreslagen lydelse

4 b §

Innan beslut enligt 4 a § andra eller tredje stycket meddelas, skall om möjligt inhämtas och antecknas sådana upplysningar som kan underlätta för målsägande eller annan att förbereda talan om enskilt anspråk på grund av eller i anledning av brottet.

20 §

Förundersökning avslutas genom beslut i fråga om lagföring eller genom beslut om nedläggande av förundersökningen.

Beslut i fråga om lagföring meddelas av åklagare, i den mån ej annat följer av 48 kap.

Beslut om nedläggande av förundersökning meddelas av undersökningsledaren. Sådant beslut skall dock, när polismyndighet är undersökningsledare, meddelas av åklagare.

1. om någon vid tiden för beslutet är skäligen misstänkt för brottet och för detta är stadgat svårare straff än böter eller

2. om 4 a § andra stycket 3 skall tillämpas.

Tredje stycket äger motsvarande tillämpning i fråga om beslut att ej inleda förundersökning. Vad som därvid föreskrivits beträffande undersökningsledare gäller i sådant fall den som skolat vara undersökningsledare, om förundersökning inletts.

20 a §

Beslut att förundersökning skall nedläggas eller att förundersökning ej skall inledas, skall innehålla de skäl som föranlett bedömningen,

1. om någon vid tiden för beslutet är skäligen misstänkt för brottet och för detta är stadgat svårare straff än fängelse sex månader,

2. om i annat fall misstänkt eller

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

målsägande kan antagas ha särskilt intresse av att skäl redovisas i beslutet.

Ha skäl utelämnats i beslut som avses i första stycket, skall den beslutande på begäran av den som varit skäligen misstänkt eller av målsägande om möjligt upplysa om skälen i efterhand.

Av beslut som avses i 4 a § andra eller tredje stycket skall framgå vilket eller vilka lagrum som åberopas såsom stöd för beslutet.

22 §

Förundersökning enligt detta kapitel är, om tillräckliga skäl för åtal ändock föreligga, ej erforderlig beträffande brott, för vilket icke svårare påföljd än böter är stadgad, eller beträffande brott, som avses i 45 kap. 2 § första eller andra stycket. Ej heller är förundersökning erforderlig i mål om brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket, med mindre anledning förekommer till ådömande av annan påföljd än böter.

Vill åklagaren utvidga väckt åtal, må det ske, utan att förundersökning enligt detta kapitel ägt rum.

Även om enligt denna paragraf förundersökning ej sker, äger 4 a, 20 och 20 a §§ motsvarande tillämpning med avseende på utredningsförfarandets avslutande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

2. Förslag till

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

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

dels att 1-6 §§ skall erhålla nedan angivna lydelse,

dels att 12 § första stycket skall upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

2 §

Fråga om beslut jämlikt 1 § skall handläggas skyndsamt. Fattas ej sådant beslut, skall åtal väckas utan dröjsmål.

1 §

Har brott begåtts av någon som vid tiden för brottet ej fyllt aderton år, må, utöver vad som följer av 20 kap. 7 § rättegångsbalken, åklagare besluta att ej tala å brottet.

om den underårige ställes under övervakning jämlikt 26 § barnavårdslagen, omhändertages för samhällsvård enligt 29 § sagda lag eller blir föremål för annan därmed jämförlig åtgärd eller utan dylik åtgärd blir föremål för annan hjälp- och stödåtgärd samt det med skäl kan antagas att härigenom vidtages vad som är lämpligast för hans tillrättaförande, eller

om brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande.

Föreslagen lydelse

1 §

Handläggning av fråga, som rör ansvar för brott av den som ej fyllt tjuugoett år, skall ske skyndsamt, oavsett vilken myndighet som får befattning med sådan fråga. Särskild skyndsamhet skall iakttagas, när fråga är om misstänkt som vid tiden för brottet ej fyllt aderton år (underårige).

2 §

Om hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse, får åklagare, utöver vad som följer av 20 kap. 7 § rättegångsbalken, besluta om åtalsunderlåtelse för brott av underårige.

1. om brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande,

2. om det i annat fall än sådant, som avses i punkt 1, av tillgänglig utredning framgår, att den underårige ej tidigare begått brott, för vilket fängelse i mer än sex månader är stadgat, eller

3. om barnavårdsnämnden i den kommun, där den underårige vistas,

Nuvarande lydelse

Åtal skall dock väckas, om det finnes påkallat ur allmän synpunkt.

6 §

Angående prövning huruvida åtal bör väckas mot den som inskrivits vid ungdomsvårdsskola eller som intagits å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare är särskilt stadgat.

3 §

Föreligger skälig anledning att ej tala å brott, skall åklagaren innan han beslutar i ärendet, från barnavårdsnämnden i den kommun, där den underårige vistas, inhämta yttrande, huruvida nämnden vidtagit eller avser att vidtaga åtgärd beträffande den underårige samt huruvida enligt nämndens mening sådan åtgärd kan anses vara lämpligast för hans tillrättaförande.

Nämndens yttrande skall, om åklagaren begär det eller nämnden finner det erforderligt, även innefatta redogörelse för den underåriges personliga utveckling samt hans vandel och levnadsomständigheter i övrigt.

Det åligger nämnden att avgiva sitt yttrande skyndsamt.

År brottet ringa, må åklagaren utan att barnavårdsnämndens yttrande inhämtats besluta att ej tala å brottet.

4 §

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

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

5 §

Beslut att ej tala å brott må återkallas, såframt skäl äro därtill ur all-

Föreslagen lydelse

förklarar, att den underårige är eller kommer att bli föremål för åtgärd som enligt nämndens mening är ägnad att främja hans anpassning i samhället.

3 §

4 §

Har den underårige tidigare begått brott för vilket fängelse i mer än sex månader är stadgat, skall åklagaren, om det ej är obehövt, inhämta skriftligt yttrande från barnavårdsnämnden, innan åtalsfrågan avgörs.

Närmare föreskrifter om yttrandets innehåll meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

5 §

Beslut om åtalsunderlåtelse enligt 2 § 2 eller 3 skall genast tillställas barnavårdsnämnden.

Har åklagaren beslutat om åtal mot underårige för brott, för vilket svårare straff än böter är stadgat, skall barnavårdsnämnden genast underrättas om beslutet.

6 §

I fråga om tillkännagivande av beslut om åtalsunderlåtelse för underårige

Nuvarande lydelse
män synpunkt.

Föreslagen lydelse
och i fråga om återkallelse av sådant
beslut äger rättegångsbalkens bestämmelser i sådant hänseende motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

3. Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Häri genom föreskrives att 33 kap. 4 § och 34 kap. 3 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 kap.

4 §

Har någon begått brott innan han fyllt aderton år, må efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än för brottet är stadgat. *Lindrigare straff må ock, om särskilda skäl äro därtill, bestämmas för brott som någon begått under inflytande av själslig abnormitet.*

Om synnerliga skäl äro därtill och hinder uppenbarligen ej möter av hänsyn till allmän laglydnad, må jämväl i annat fall ådömas lindrigare straff än som stadgats för brottet.

Finnes på grund av särskilda omständigheter uppenbart, att påföljd för brottet ej är erforderlig, må påföljd helt eftergivnas.

Har någon begått brott innan han fyllt aderton år, må efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än för brottet är stadgat *eller ock påföljd helt eftergivnas (påföljdseftergift). Detsamma gäller i fråga om brott som någon begått under inflytande av själslig abnormitet.*

Om i annat fall på grund av särskilda omständigheter befinnes, att brott förskyller lindrigare straff än som stadgats för brottet, får sådant lindrigare straff ådömas. Befinnes de särskilda omständigheterna vara sådana att påföljd för brottet ej är erforderlig, får påföljdseftergift meddelas.

Påföljdseftergift meddelas vidare, om brott befinnes förskylla lägre bötesstraff än tjugo dagshöter eller tvåhundra kronor omedelbart i penningar. Detta gäller dock icke, om ådömande av straff är påkallat av viktigt allmänt intresse.

34 kap.

3 §

Är den tidigare ådömda påföljden fängelse på viss tid, må förordnande enligt 1 § 1 meddelas allenast om *det är uppenbart, att det nya brottet i jämförelse med det förra är med hänsyn till påföljden utan nämnvärd betydelse*, eller eljest synnerliga skäl äro därtill.

Är den tidigare ådömda påföljden fängelse på viss tid, må förordnande enligt 1 § 1 meddelas allenast om *någon påföljd utöver det ådömda fängelsestraffet ej finnes påkallad i anledning av det nya brottet eller eljest synnerliga skäl äro därtill.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Dömes med tillämpning av 1 § 2 till straff för brott som begåtts innan den tidigare domen börjat verkställas, skall i möjlig mån vid straffets bestämmande iakttagas, att straffen tillhopa icke överstiga vad som jämlikt 26 kap. 2 § kunnat ådömas för båda brotten, och må därvid dömas till lindrigare straff än för brottet är stadgat.

Undanröjande av fängelse enligt 1 § 3 må ske endast om dom meddelas innan straffet till fullo verkställts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

4. Förslag till Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Häri genom föreskrives att 11 § rättshjälpslagen (1972:429) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Den rättssökande skall bidra till kostnaderna för allmän rättshjälp enligt vad som sägs i 12–15 §§.

Bidragsskyldighet enligt första stycket föreligger dock icke för målsägande, när denne gör gällande enskilt anspråk på grund av brott och åtal ej kommit till stånd med anledning av beslut enligt 20 kap. 7 eller 9 § eller 23 kap. 4 a § andra stycket 3 rättegångsbalken eller 2 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

5. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål

Härigenom föreskrives att 2, 3, 4, 5, 8 och 10 §§ lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Ej må någon dömas till fängelse i sex månader eller däröver, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsfängelse eller internering eller överlämnas till särskild vård utan att personundersökning ägt rum. Personundersökning är likväl ej erforderlig, om utredning som avses därmed ändock är tillgänglig för rätten.

Åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § 4 rättegångsbalken må ej beslutas utan att utredning rörande den misstänktes personliga förhållanden föreligger. Sådan utredning benämnes begränsad personundersökning.

3 §

Rätten skall så snart det lämpligen kan ske förordna om personundersökning och uppdraga åt skyddskonsulent att föranstalta om sådan undersökning. Förordnande må dock ej meddelas, med mindre den misstänkte erkänt gärningen eller eljest sannolika skäl föreligga att han begått den.

Erkänner vid förundersökning den misstänkte brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver, skall åklagaren, om ej särskilda skäl äro däremot, utan dröjsmål göra anmälan därom hos rätten för beslut angående personundersökning.

Föreligger anledning att tillämpa 20 kap. 7 § 4 rättegångsbalken äger åklagaren uppdraga åt skyddskonsulenten att föranstalta om begränsad personundersökning.

4 §

Personundersökningen *verkställs* av tjänsteman inom skyddskonsulentorganisationen eller av personundersökare som skyddskonsulenten utser. Till personundersökare får utses endast den som undergått för ändamålet avsedd utbildning eller

Personundersökning *och begränsad personundersökning verkställas* av tjänsteman inom skyddskonsulentorganisationen eller av personundersökare som skyddskonsulenten utser. Till personundersökare får utses endast den som har för ändamålet

Nuvarande lydelse

eljest har erforderliga kunskaper.

Föreslagen lydelse

avsedd utbildning eller eljest har erforderliga kunskaper.

Framkommer under personundersökning att den misstänkte är i behov av personligt stöd eller annan hjälp, kan skyddskonsulenten förordna förtroendeman för honom, om han samtycker därtill. Förtroendeman skall entledigas så snart den misstänkte begär det.

5 §

Skyddskonsulent, skyddsassistent och personundersökare äga, om ej särskilda skäl äro däremot, vid personundersökning taga del av anteckningar och andra handlingar från förundersökningen samt närvara vid förhör som hålles med den misstänkte.

Skyddskonsulent, skyddsassistent och personundersökare äga, om ej särskilda skäl äro däremot, vid personundersökning *och begränsad personundersökning* taga del av anteckningar och andra handlingar från förundersökningen samt närvara vid förhör som hålles med den misstänkte.

8 §

Den som utfört eller biträtt vid utförande av personundersökning eller fullgjort uppdrag som förtroendeman må ej obehörigen yppa vad han därvid erfarit rörande enskilda personliga förhållanden. Bryter någon häremot, dömes, om ej gärningen är att anse som ämbetsbrott, till dagsböter eller fängelse i högst sex månader.

Den som utfört eller biträtt vid utförande av personundersökning *eller begränsad personundersökning* eller fullgjort uppdrag som förtroendeman må ej obehörigen yppa vad han därvid erfarit rörande enskilda personliga förhållanden. Bryter någon häremot, dömes, om ej gärningen är att anse som ämbetsbrott, till dagsböter eller fängelse i högst sex månader.

10 §

Konungen meddelar bestämmelser om ersättning åt den som utfört eller biträtt vid utförande av personundersökning eller förordnats till förtroendeman samt åt läkare som avgivit intyg enligt 7 §. Sådan ersättning skall gäldas av statsverket.

Regeringen meddelar bestämmelser om ersättning åt den som utfört eller biträtt vid utförande av personundersökning *eller begränsad personundersökning* eller förordnats till förtroendeman samt åt läkare som avgivit intyg enligt 7 §. Sådan ersättning skall gäldas av statsverket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

Sammanställning av remissyttranden

1 Allmänna synpunkter m. m.

1.1 JK

Betänkandet innehåller enligt min mening en mycket grundlig analys av de frågor kommittén haft att behandla. Läsaren har i regel bara att välja mellan de synpunkter som kommittén redovisar. På en punkt saknar jag emellertid en principiell diskussion, nämligen i fråga om rollfördelningen mellan domstolar och åklagare. Möjligen har kommittén ansett denna fråga – mot bakgrund av direktivens innebörd – sakna intresse för utredningsarbetet. Enligt min mening är den antydda frågan emellertid av sådan central betydelse att den inte kan förbigås vid den fortsatta beredningen av kommitténs förslag. Jag vill därför inleda mitt remissyttrande med några allmänna synpunkter i denna del.

Antalet straffbestämmelser i svensk rätt är mycket stort, enligt min mening alltför stort. Bakom varje sådan bestämmelse måste i princip förutsättas ligga en avsikt från samhället att på något sätt reagera mot överträdelser av bestämmelsen och att därvid – i enlighet med principen om allas likhet inför lagen – behandla alla överträdare på samma sätt. För att fullfölja dessa avsikter har tillskapats i huvudsak tre organ eller typer av organ: polismyndigheter, åklagarmyndigheter och domstolar. Domstolarna har alltid varit fristående från de övriga organen. Sedan 1965 är även polis- och åklagarmyndigheterna fristående från varandra. De skilda organen har tilldelats olika uppgifter och organiserats med hänsyn härtill.

Under trycket av den tilltagande brottsligheten har vissa förskjutningar skett av gränserna mellan de tre nämnda organen. Polisen har sålunda i viss utsträckning fått övertaga åklagaruppgifter under förundersökningen och åklagarna, ja även polisen, har fått vissa dömande uppgifter genom instituten ordningsbot och strafföreläggande.

De nyss angivna åtgärderna har emellertid inte bedömts tillräckliga. Också andra åtgärder har därför vidtagits i syfte att bemästra resursfrågorna, framför allt inom polisväsendet. Jag tänker då särskilt på avkriminaliseringen (senast t. ex. fylleri) och den s. k. depenaliseringen (t. ex. parkeringsförseelserna).

Utvecklingen under senare år har – i varje fall synes det mig gälla tiden efter nya rättegångsbalkens införande – uteslutande gått i den riktning jag nyss har antytt. Direktiven för åtalsrättskommittén är ett exempel på samma tendens. Innan man fortsätter på den inslagna vägen kan det därför, som jag redan framhållit, finnas anledning att överväga om man bör gå längre, vända om eller välja en annan väg för att nå målet.

Man kan givetvis ha olika uppfattningar om målet. Enligt min mening

bör målet, som jag redan nämnt, i och för sig vara att alla brott – jag använder detta ord som sammanfattande begrepp för alla överträdelser av straffsanktioner – skall beivras. Ett avgörande styrinstrument när det gäller strävandena att uppnå ett på detta sätt definierat mål är resurstilldelningen till och användningen av personalen inom polisväsendet. Eftersom resurserna alltid torde komma att vara begränsade är emellertid – som det heter i direktiven – den tid förbi då varje känd lagöverträdelse beivras. Om polisens resursfrågor är det dock inte tal i detta sammanhang. Där emot är användningen av åklagar- och domstolsväsendets resurser en central fråga när man överväger kommitténs förslag. Kommittén har (s. 149) betecknat det som ett framträdande intresse att – i den mån rättssäkerhetssynpunkter ej lägger hinder i vägen – så många som möjligt av domstolsmålen skall kunna överföras till det enklare och snabbare förfarande som åtalsunderlåtelseinstitutet innebär.

En sådan överföring som nyss nämnts innebär att uppgifter som f. n. ankommer på domstolarna överflyttas till åklagarna, dvs. åklagarna "upphöjs" till domare och den förskjutning av arbetsuppgifterna som jag förut nämnt accentueras ytterligare. Den föreslagna ordningen innebär att åklagarna i stor utsträckning ges befogenhet att besluta huruvida och på vad sätt samhället skall reagera mot den misstänkte. Kommittén föreslår visserligen vissa spärrar – hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse – och den grövre brottsligheten blir helt undantagen men förslaget innebär ändå, detta är naturligtvis avsikten, en betydande omfördelning av de dömande uppgifterna i brottmål.

Kommittén har i ett visst sammanhang (s. 143) utvecklat sin syn på åklagaren som domare. En sådan lösning betecknas därvid som helt otänkbar. Jag delar helt detta synsätt och jag vill ifrågasätta om inte detsamma i allt väsentligt gäller även flera av de förslag som kommittén lägger fram. Enligt min mening är nämligen innebörden av dessa förslag att "utpräglat dömande funktioner" (jfr kommitténs uttalande på s. 143) läggs på åklagarna. Förslagen innebär i praktiken att åklagaren i vissa avseenden skall företaga en bedömning av vilken påföljd en lagföring skall ha resulterat i och med utgångspunkt från resultatet av denna bedömning besluta om åtalsunderlåtelse eller åtal. Denna ordning – som alltså innebär att åklagaren först sätter sig i domstolens ställe i påföljdsfrågan och därefter fattar ett beslut i åtalsfrågan – innebär risker för betydande variationer i praxis, risker som knappast kan förebyggas inom ramen för överåklagarnas och RÅ:s tillsyn. Dessutom är att märka att lekmannainflytandet i domstolarna ansetts särskilt värdefullt just vid påföljdsvalet. Den föreslagna ordningen innebär att åklagaren ensam avgör t. ex. huruvida viss vård eller åtgärd kan anses ägnad att främja den misstänktes anpassning i samhället (20: 7 p. 3 RB) eller huruvida den misstänkte kan tillrättaföras utan övervakning eller någon mer ingripande åtgärd (20: 7 p. 4 RB). Att låta åklagaren på grundval av en sådan bedömning också bestämma påföljden har kommittén funnit otänk-

bart. Samma betänkligheter som uppställer sig mot åklagaren som dömande organ kan emellertid enligt min mening riktas också mot ett förhållande som det här redovisade, inte minst lekmannainflytandet omintetgjorts helt just i de fall där det ansetts mest önskvärt. Även om någon form av lekmannainflytande införs också på åklagarplanet är det helt uppenbart att en lekmanamedverkan inte är tänkbar vid avgörande av varje enskilt fall.

Kommittén föreslår visserligen att presumtion även i fortsättningen skall råda för åtal. Förslaget innebär emellertid en betydande urholkning av denna presumtion. Jag har inte funnit några övertygande skäl för att tiden nu skulle vara mogen för att i sådan grad som här föreslås frångå huvudregeln att det är domstolarna som skall pröva om i det särskilda fallet fordras påföljd och i så fall vilken. Det förhållandet att lagstiftaren markerar ett visst förfarande såsom brottsligt/straffbart bör också betyda att samhället i princip reagerar mot detta förfarande med lagföring och dom. En annan ordning överensstämmer knappast med den allmänna rättsuppfattningen.

Jag vill i detta sammanhang påpeka att kommittén enligt min mening underskattat domstolsförfarandet som sådant som ett kriminalpolitiskt medel. Domstolsförfarandet är naturligtvis – såsom kommittén framhållit (s. 110) – främst påkallat av hänsyn till rättssäkerheten. Det utgör emellertid dessutom ett beaktansvärt inslag i samhällsreaktionen mot den misstänkte. På grundval av samtal med aktiva domare vågar jag påstå att det ingalunda är ovanligt att benägenheten att döma till icke frihetsberövande påföljd är större i fall där det kan antas att själva domstolsförfarandet inneburit en rejäl tankeställare för den misstänkte. Det torde därför många gånger komma att bli missvisande om åklagaren gör det antagandet att lagföring i visst fall skulle ha lett till villkorlig dom och han på grundval härav meddelar beslut om åtalsunderlåtelse under motivering att härigenom uppnås ungefärligen samma resultat som en lagföring skulle ha lett till. Värdet såsom kriminalpolitiskt medel av den föreslagna ordningen för tillkännagivande av beslut om åtalsunderlåtelse (s. 117) torde vara intill obefintlighet ringa. Det kan därför inte ersätta lagföringen inför domstol.

Ytterligare betänkligheter kan anföras mot en utvidgning av åtalsunderlåtelseinstitutet. Några ex. kan anföras. Huvudprincipen att endast klarlagda brott – i huvudsak endast erkända sådana – skall leda till åtalsunderlåtelse innebär risk för att den misstänkte erkänner brottet för att slippa obehaget av en rättegång. Vidare riskerar man att få till stånd ett ökat "processande" på förundersökningsstadiet med därav följande ökad arbetsbörda för åklagarna och kostnader för statsverket. Sålunda torde de utökade möjligheterna att undgå åtal leda till ökad efterfrågan på offentliga försvarare redan på förundersökningsstadiet med uppgift att verka för att åtal inte väcks.

Vad jag nu har anfört innebär att jag vill ställa frågan om man inte redan nu gått tillräckligt långt när det gäller att överföra dömande uppgifter till åklagarna. Jag är angelägen framhålla att min inställning inte har sin grund

i någon misstro mot åklagarkåren. Jag vill endast hålla fast vid en mer principiellt betonad rollfördelning. I princip vill jag anlägga samma synsätt här som när det gäller fördelningen av uppgifter mellan bevakningsföretag och polisen.

Det hittills förda resonemanget har varit av övervägande principiell karaktär. Kommitténs förslag grundas emellertid till väsentlig del på mer praktiska – framför allt processekonomiska – överväganden. Det finns skäl att antaga att ett genomförande av förslaget – jag tänker nu närmast på åtalsunderlätelsetstitutet – skulle innebära vissa rationaliseringar och besparingar.

Kommittén har inte redovisat några beräkningar i denna del men det förefaller mig uppenbart att man i vissa delar måste räkna med en ökad belastning på åklagarväsendet. Även om dessa belastningar kompenseras av lättnader för domstolsväsendet är jag inte övertygad om att nettovinsten blir särskilt stor. Härtill kommer att denna vinst skall vägas mot de nackdelar som reformen skulle innebära och som jag tidigare har berört.

Enligt min mening finns det anledning att i det läge vi nu befinner oss överväga även andra alternativ än de som kommittén tagit upp. Jag syftar då på alternativ som utgår från den traditionella rollfördelningen inom rättsväsendet men som ger några av de rationaliseringsvinster som kommittén velat uppnå. Vad som föresvävar mig är närmast en översyn av förfarandet – i vidaste mening – i brottmålsprocessen. En sådan översyn kan troligen ge sådana vinster att vi även i fortsättningen kan låta domstolarna döma och åklagarna åtala.

Med det sist anförda har jag inte uteslutit möjligheten att genomföra mindre delar av kommitténs förslag. Detta kommer att framgå i det följande.

1.2 RÅ

Innebörden av och förutsättningarna för åklagarens skyldighet att åtala brott tillhör de väsentliga frågorna i ett rättssamhälle. Man har härvid sedan mitten av 1800-talet skilt mellan legalitetsprincipen och opportunitetsprincipen, i senare nordisk doktrin också benämnda den absoluta och den relativa åtalsplikten.

Enligt legalitetsprincipen åligger det åklagaren att ovillkorligen väcka åtal om han på objektiva skäl kan förutse fällande dom. Utmärkande för opportunitetsprincipen är att åklagaren, även om angiven förutsättning föreligger, äger pröva om åtal med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är lämpligt från allmän synpunkt och, där så inte är förhållandet, underlåta att väcka åtal.

Innehåller lagstiftningen en huvudregel om åtalsplikt men är huvudregeln förenad med undantag som lämnar rum för ett friare skön från åklagarens sida, anses opportunitetsprincipen och inte legalitetsprincipen råda.

Med hänsyn till de regler om åtalsunderlåtelse som redan nu finns i svensk rätt – särskilt bestämmelsen i 20 kap 7 § första stycket 3 rättegångsbalken – kan det därför ifrågasättas om kommittén har rätt i sitt påstående att absolut åtalsplikt anses gälla för svensk rätts vidkommande.

Man bör dock inte binda sig för mycket vid ordalagen eller terminologin. Betydelsefullare är de principiella skäl som ligger bakom de olika sätten att reglera åtalsplikten.

Till förmån för legalitetsprincipen kan anföras det för ett rättssamhälle grundläggande kravet på allas likhet inför lagen. Från kriminalpolitisk synpunkt är det också av vikt att flertalet brott beivras. Ett strikt fasthållande vid legalitetsprincipen är emellertid alltför resurskrävande för att vara realistiskt. Därtill kommer att det från kriminalpolitisk synpunkt inte är nödvändigt att varje brott beivras och i vissa fall rentav kan vara stötande att åtal väcks.

För opportunitetsprincipen talar att man med tillämpning av denna på ett smidigt sätt kan ingripa där det är påkallat och avstå när så inte är fallet. Därmed följer emellertid också risken att lika fall behandlas olika. När opportunitetsprincipen råder ligger det vidare närmare till hands för de brottsbeivrande organen att under trycket av bristande resurser underlåta att ingripa mot brottslighet även när ett ingripande är påkallat.

Vid en reformering av de svenska åtalsreglerna bör, så långt det är möjligt, fördelarna hos både legalitets- och opportunitetsprinciperna tas tillvara. Man bör därför enligt min mening behålla gällande rätts presumtion för att varje brott skall beivras och endast tillåta undantag som är motiverade av starka kriminalpolitiska eller processekonomiska skäl. För att garantera en likformig tillämpning bör undantagen vara normerade. Huruvida en reglering av detta slag kan betecknas som ett utflöde av den ena eller andra principen anser jag mindre betydelsefullt.

Kommitténs förslag präglas i alltför stor omfattning av teoretiska processuella överväganden medan de kriminalpolitiska punkterna har fått för litet utrymme. Man saknar i betänkandet framför allt en diskussion om lagföringens betydelse från allmänpreventiv synpunkt. Det är, som jag förut understrukt, nödvändigt att hålla fast vid grundregeln att brott skall beivras. I annat fall framstår strafflagstiftningen som meningslös. Drar man ut konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna – i synnerhet 20 kap 7 § 4 samt 23 kap 4 a § andra stycket 1 och 3 rättegångsbalken – blir resultatet att instituten villkorlig dom och åtalsunderlåtelse nästan helt försvinner ur rättstillämpningen. En sådan utveckling skulle innebära att man i större utsträckning än vad som är försvarligt efterger kravet på att brott skall utredas. Vidare skulle man därigenom gå miste om två kriminalpolitiskt betydelsefulla sanktionsformer.

Det anförda får inte undanskymma att det ännu finns utrymme för angelägna reformer på det område som behandlats av kommittén. Det moderna samhällets alltmer komplicerade struktur och den därmed sammanhängan-

de brottsutvecklingen nödvändiggör ytterligare förenklingar och prioriteringar i fråga om de rättsvårdande organens insatser. I synnerhet gäller detta förundersökningsstadiet, vilket inte på samma sätt som åklagarens och domstolarnas verksamhet varit föremål för partiella reformer sedan rättegångsbalken trädde i kraft för snart 30 år sedan. Även om kommittén enligt min mening har gått alltför långt i vissa hänseenden, finns det åtskilligt i dess betänkande som är värt att ta fasta på.

Sedan kommittén påbörjade sitt arbete har en översyn av rättegångsförfarandet vid allmän domstol aktualiserats (se Ds Ju 1976: 8) och regeringen har numera beslutat att en sådan översyn skall komma till stånd. Flertalet av de problem som behandlats av åtalsrättskommittén lämpar sig emellertid för partiella reformer, eftersom de är väl avgränsade och inte griper in i andra frågekomplex. I den mån kommitténs förslag – efter överarbetning i förekommande fall – är ägnade att läggas till grund för ny lagstiftning bör man därför inte dröja med en sådan i avvaktan på resultatet av den sålunda beslutade översynen av rättegångsbalken. Vissa av kommittén behandlade frågor är dock av den art att de med fördel bör prövas i det större sammanhanget.

I kap. 6 avhandlas bl. a. de av kommittén lanserade nya rekvisiten för grundbestämmelserna om åtalsunderlåtelse: "viktigt allmänt intresse" och "viktigt enskilt intresse". Förstnämnda term utgör en samlingsbeteckning för flera av kommittén närmare angivna förhållanden liknande dem som har brukat intolkas i det nu använda uttrycket "påkallat ur allmän synpunkt". Kommittén vill dock med den nya termen ge uttryck för att endast en något högre nivå av allmänintresse skall utlösa lagföring.

I stort sett har jag inga sakliga invändningar mot kommitténs förslag i denna del. På vissa punkter anser jag visserligen att kommittén går väl långt, såsom när den på s. 105 säger att åtal får anses påkallat om det bedöms *oundgängligen* (kursiverat av mig) nödvändigt att övervakning, särskild föreskrift och/eller tilläggsböter kommer till stånd. Betydelsefullare är emellertid att det kan ifrågasättas om inte uttrycket "viktigt allmänt intresse" är alltför starkt och därmed kan föranleda en mer restriktiv åtalspraxis än vad som är godtagbart. Termen "allmänt intresse" svarar enligt min mening bättre mot vad som bör vara förslagets intentioner.

I huvudsak kan jag ansluta mig till kommitténs uppfattning att målsägandebestämmelserna bör beaktas i mindre utsträckning än f. n. vid bedömningen om åtalsunderlåtelse bör meddelas. Också här ställer jag mig emellertid tveksam – om än i lägre grad – till den föreslagna terminologin ("viktigt enskilt intresse").

Även om jag således – med angivna förbehåll – inte har några sakliga invändningar mot förslaget i fråga om angivandet av grundrekvisiten för åtalsunderlåtelse vill jag av principiella skäl ifrågasätta förslagets lämplighet med hänsyn till att uttrycket "påkallat ur allmän synpunkt" avses stå

kvar i brottsbalkens bestämmelser om särskild åtalsprövning. Detta kan föranleda svårigheter i rättstillämpningen. Jag vill därför förorda att frågorna om de olika termernas förhållande till varandra och om en eventuell samordning av uttrycken övervägs ytterligare. Därvid bör också bestämmelsen i 48 kap. 5 § rättegångsbalken om grundförutsättningarna för utfärdande av strafföreläggande anpassas till den nya terminologin på sätt överåklagaren i Stockholm föreslagit.

Kap. 6 innehåller vidare en diskussion om särskilda beslut eller förelägganden som komplettering till eller ersättning för beslut om åtalsunderlåtelse. Jag delar kommitténs uppfattning att det inte finns någon invändningsfri utväg att i ett system med åtalsunderlåtelse få motsvarigheter till aktuella straffrättsliga påföljders inslag av särskilda föreskrifter, tilläggsböter eller, såvitt angår skyddstillsyn, övervakning. I sådana fall där flera brott samtidigt föreligger till bedömande bör man emellertid överväga att öppna möjlighet för åklagaren att meddela åtalsunderlåtelse beträffande vissa brott och utfärda strafföreläggande för andra. Detta förutsätter en ändring av 48 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, vilken bestämmelse hittills utgjort hinder mot s. k. delade beslut. En utvidgning av institutet åtalsunderlåtelse kan göra en sådan reform motiverad på samma sätt som huvudregeln i 1 kap. 6 § brottsbalken om gemensam påföljd för flera brott försetts med alltflera undantag.

1.3 Överåklagaren i Stockholm

Vid tillämpning av 20 kap. 7 § rättegångsbalken kommer åklagaren ej sällan i den situationen att han ej kan undvika att väcka åtal i fall där åtal med hänsyn till omständigheterna ter sig stötande. De föreslagna reglerna angående åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning kommer att möjliggöra att talan ej behöver föras i dessa fall, vilket är tillfredsställande. Lagtexten är så utformad, att stort utrymme lämnas för åklagarens bedömning, vilket naturligtvis kommer att medföra tolkningssvårigheter. Det får emellertid förutsättas, att enhetlig praxis kommer att kunna skapas genom instruktioner, inspektioner och överprövningar. Härvid är det angeläget att utvecklingen sker på sådant sätt att allmänheten ej bibringas den felaktiga uppfattningen att ett flertal straffstadganden satts ur kraft. Även om komplikationer av ovan antytt slag kan förväntas uppstå och trots att förslagets verkningar är svåra att överblicka delar jag i allt väsentligt kommitténs uppfattning.

1.4 Chefsåklagaren Lennart Hiort, åklagarmyndigheten i Stockholm

Kommittén har i olika avseenden lagt fram förslag som syftar till stark begränsning av brottmålen i domstolen. Förslagen hänför sig såväl till utredningsbegränsande åtgärder som till begränsningar av åtalen, sedan väl utredningen slutförts. I båda dessa sammanhang har framlagts förslag till åtgärder, som många säkerligen äro väl ägnade att minska antalet brottmål

i domstolen. En del synes dock innebära att nödvändiga arbetsinsatser i stället läggs på åklagaren i sådan utsträckning att det kan ifrågasättas om resursanvändningen totalt kommer att minska i någon betydande omfattning.

1.5 Överåklagaren i Göteborg

Under det reformarbete som på senare tid bedrivits på rättsväsendets område med inriktning på att rationalisera verksamheten i syfte att frigöra resurser för den allvarligare brottsligheten har hänsynen till allmänpreventiva effekter tillmätts mindre betydelse. Inte heller åtalsrättskommittén kan gå fri från kritik i detta avseende. Kommittén har visserligen behandlat frågan huruvida vittgående åtalsbegräsningar kan ha negativa effekter på den allmänna laglydnaden, men de slutsatser kommittén drar leder inte till någon större försiktighet i reformförslagen. Två synpunkter är särskilt värda beaktande i detta sammanhang. För det första är det uppenbart att påföljden skyddstillsyn har en allmänpreventiv effekt som saknas hos de föreslagna inte straffrättsliga resocialiseringsåtgärderna. För det andra måste det antagas att den del av den samlade brottsreaktionen, som åtalet och domstolsförhandlingen utgör, har brottsavhållande effekter. Till skillnad från vad kommittén anfört i dessa frågor vill jag betona, att farhågor för negativa effekter på den allmänna laglydnaden, bör medföra stor försiktighet vid reformering av åtalsreglerna.

Även rättssäkerhetssynpunkter talar för att sådan försiktighet bör iaktas. Man måste instämma i kommitténs konstaterande att rättegångsförfarandet innebär den bästa garantin för ett materiellt riktigt avgörande. Särskilt bör värdet från rättssäkerhetssynpunkt av den muntliga handläggningen framhållas. Inte minst av hänsyn till allmänhetens förtroende för rättsvärden bör även fortsättningsvis gälla som huvudprincip att brott leder till lagföring och påföljd. Med de väsentligt utökade möjligheter till åtalsunderlåtelse som kommittén föreslår måste riskerna öka för olikhet i tillämpningen. Överprövningsinstitutet och inspektionsverksamheten inom åklagarväsendet medför inte lika goda förutsättningar för enhetlig rättstillämpning som instansordningen inom domstolsväsendet. En fråga av rättssäkerhetskaraktär som kommittén inte behandlat sammanhänger med det numera ej ovanliga förhållandet att misstänkta som under förundersökningen erkänt brott senare, under förevändning att de utsatts för al-lehanda påtryckningar, tar tillbaka sina erkännanden. Utsikten att erhålla åtalsunderlåtelse kan medföra att benägenheten att avge sådana "felaktiga" erkännanden ökar. Svårigheter kan i sådana fall tänkas uppstå för målsägande som i efterhand gör sina krav gällande. Vidare kan begäran om åtal följa då den misstänkte i efterhand blir varse de sociala konsekvenser hans åtalsunderlåtelse medför.

I detta sammanhang är det emellertid angeläget att betona att sådan tveksamhet om åklagarna är tillräckligt kvalificerade för uppgiften att i

större utsträckning underlåta åtal, som tidigare framförts i lagstiftnings-sammanhang, inte längre har någon aktualitet. Inte minst bör erfarenheter-na av åklagarnas handhavande av strafföreläggandeinstitutet och de möj-ligheter till åtalsunderlåtelse som redan står till buds visa att sådana farhå-gor är obefogade.

Kommittén har ingående övervägt om principen om absolut åtalsplikt bör överges till förmån för relativ åtalsplikt. Ehuru bland annat process-ekonomiska skäl kan tala för relativ åtalsplikt, har man stannat för att före-slå att nuvarande ordning med absolut åtalsplikt som grundregel behålls. Jag ansluter mig till den bedömningen och vill som ytterligare skäl för den absoluta åtalsplikten framhålla värdet för åklagarna av lagregler som mot-verkar skönsmässiga bedömningar av åtalsfrågor. Med bibehållen absolut åtalsplikt torde man bland annat minska risken för att åklagarna utsätts för obehöriga påtryckningar i åtalsfrågor. Dessutom undviks den ökning av antalet överprövningar som en godtycklig prövning måste medföra, sär-skilt innan någon fast praxis utbildats beträffande de olika brottsarterna.

Kommittén föreslår som gemensam förutsättning för åtalsunderlåtelse enligt de i 20 kap. 7 § RB upptagna fallen liksom enligt 1964 års lag att "hin-der ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse". Uttrycket är avsett att ersätta formuleringen att åtal skall väckas om det "finnes påkallat ur allmän synpunkt". Det sistnämnda uttrycket återfinns förutom i ovannämnda lagar i brottsbalkens regler om särskild åtalspröv-ning och beträffande dessa föreslår kommittén ingen ändring. Förslaget väcker principiella betänkligheter. Vad som skall förstås med den föreslag-na formuleringen låter sig inte avgöras utan studier av motiven. Det är allt-så ett exempel på den lagstiftningsteknik som innebär att motivstudier krävs för att lagstiftarens mening skall bli begriplig. Sådan lagstiftning bör i princip undvikas. Med åren uttunnas de ursprungliga kraven bakom orden i lagtexten. Särskilt olyckligt blir förhållandet i fall som det förevarande då de citerade uttrycken är tänkta att bestå "sida vid sida" med endast delvis olika innebörd. Jag avstyrker därför att denna nya formulering införs innan en total översyn av jämförbara uttryck skett.

1.6 Överåklagaren i Malmö

Kommitténs arbete och förslag är orsakat av behovet av ökad effektivitet och nyansering i åklagarnas och polisens verksamhet och en priorite-ring av arbetsuppgifterna framtvungad av brottslighetens utveckling. Som kommittén konstaterar har principen om påföljd för alla kända lagöverträ-delser kommit att luckras upp. Ett påföljdssystem där sociala reaktioner träder i stället för straffrättsliga påföljder torde i någon mån kunna sägas ligga i den allmänna samhällsutvecklingen men starka invändningar kan i flera avseenden göras mot denna tendens. Emellertid har den nämnda principen kanske främst kommit att dikteras av de brottsbekämpande myndigheternas alltför små resurser i förhållande till den ökande brottslig-

heten. Denna utveckling är starkt oroande och en ordning där allt fler brott lämnas utan utredning, ingripande eller reaktion överhuvud kommer otvivelaktigt att leda till svårartade samhällsproblem i framtiden.

Det är obestridligt att möjligheterna till ökad nyansering av reaktionen mot lagöverträdare också måste innebära vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse. Det får därvid hälsas med tillfredsställelse när kommittén avger förslag till lagstiftning där typiska engångsbrott kan lämnas utan åtal och en rättegång ledande till villkorlig dom kan undvikas. På samma sätt måste det vara en förbättring att åklagaren föreslås få utökade möjligheter att utan åtal acceptera att lagöverträdare omhändertas eller behandlas i enlighet med lagstiftning om psykiskt avvikande och alkoholmissbrukare.

De ytterligare föreslagna utvidgningarna av området för åtalsunderlåtelse att gälla flertalet fall där s. k. resocialiserande åtgärder förekommer synes emellertid ägnat att inge avsevärda farhågor. Detta gäller inte minst narkotikamissbrukare, vilka svarar för en stor andel av egendomsbrotten och en påfallande stor del även av annan farlig brottslighet. För den, som på nära håll kunnat iaktta systemet med åtalsunderlåtelser för unga lagöverträdare och den bristande effekt sådana åtalsunderlåtelser ofta har, måste också alltför omfattande förslag till ökade åtalsunderlåtelser för denna grupp ses med stor skepsis. Det bör vidare starkt framhållas att kommitténs förslag i väsentliga delar tillägger åklagaren en dömande funktion. Det är därvid viktigt att åklagaren i möjligaste mån beredes ett lika gott beslutsunderlag som domstolen. Det framstår som synnerligen väsentligt att åklagaren – som ju i motsats till domstolen uppfattas som en enskild namngiven person – i sina beslut har sådant underlag att han aldrig skall kunna misstänkas för oväld eller kunna utsättas för försök till påverkan.

Beträffande bötesbrotten torde en vinst ligga i kommitténs förslag till begränsning av förundersökningar av processekonomiska skäl i vissa fall. Förslaget till generella förändringar i bedömningen av bötesbrotten synes däremot såväl orealistiskt till sin konstruktion som destruktivt till sin verkan och måste betraktas som ogenomförbart.

Det bör här också nämnas något om åtalspliktens utformning. Frågan om absolut eller relativ åtalsplikt är otvivelaktigt av stort teoretiskt intresse. Som kommittén framhåller är det dock mera en fråga om ord än om reell skillnad när det faktiska resultatet av det ena eller andra systemet framstår som i det närmaste likartat. Det synes dock vara en viss trygghet för åklagaren att kunna falla tillbaka på en "formell" grundregel om absolut åtalsplikt. Den relativa åtalsplikten torde – liksom en med alltför stora undantag förenad absolut åtalsplikt – kunna medföra att åklagarens beslut blir föremål för ett avsevärt mer eller mindre berättigat överklagande.

— — — — —
Som grundförutsättning för åtalsunderlåtelse jämlikt de föreslagna bestämmelserna i 20 kapitlet rättegångsbalken och 1964 års lag gäller att hinder mot åtalsunderlåtelse ej skall föreligga med hänsyn till viktigt allmänt

eller enskilt intresse. Till stor del kommer de föreslagna bestämmelserna att få sitt sakinnehåll genom tolkningen av dessa grundföresättningar. Kommittén har utvecklat sin syn härpå och förväntar synbarligen att åklagarna skall dela denna. Innan här behandlas vad kommittén anfört skall påminnas om att ändring ej föreslagits av bestämmelsen i 1 kap. 7 § brottsbalken: "Vid val av påföljd skall rätten, med iakttagande av vad som kräves för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället". Med hänsyn till åklagarens alltmära dömande funktion vid åtalsunderlåtelse torde anledning finnas att betrakta denna bestämmelse som analogt tillämplig vid åtalsbeslut. Vad kommittén anför om allmänpreventionens innebörd är riktigt medan de slutsatser som därav dras synes oriktiga. Det skall först påpekas att redan gällande bestämmelser i BrB 1: 7 enligt förarbetena avser att ge avsevärd tyngd åt allmänpreventionen (Kommentaren till BrB I sid. 68 ff). Kommittén vill i bestämmelsen om viktigt allmänt intresse intolka ett minskat utrymme för allmänpreventiva synpunkter. Det torde vara ett allvarligt misstag att tro att man utan stora skadeverkningar i samhället kan frånga tanken på ett samband mellan brottet och samhällets reaktion därpå. Att som huvudregel eller ens i frekventa fall avskaffa en sådan princip är ägnat att leda till att såväl målsäganden som allmänheten känner sig åsidosatt och lämnad utan stöd medan den brottslige intressen på varjehandat sätt tyckes tillvaratagna och detta utan att samhällets åtgärder för den brottslige ter sig ingripande eller avskräckande. Beträffande den minst allvarliga brottsligheten och stundom vid brott av unga lagöverträdare måste förvisso hänsynen till den brottslige tillmätas avsevärd vikt men att låta principen vinna ytterligare större insteg i påföljdssystemet synes otillfredsställande och på sikt förenat med skador för samhället. Även om antalet fall där kommitténs synpunkter kan komma att göras gällande torde bli måttliga till antalet kan principuttalandet ej godtagas. Det måste alltså framstå som ett starkt krav att brottsligheten följes av ett samhälls-ingripande, som för den brottslige uppfattas som en verklig och ej skenbar och därmed likgiltig reaktion.

Kommittén torde vara alltför optimistisk i sina förmodanden om den allmänpreventiva verkan s. k. resocialiseringsåtgärder kan ha. Liksom nu villkorlig dom och i än högre grad skyddstillsyn felaktigt av många lagöverträdare betraktas som frikännande eller frånvaro av påföljd måste man räkna med att samma inställning i högre grad kommer att drabba utomstraffrättsliga åtgärder från sociala myndigheters sida.

Vid bedömningen av vad som skall vara viktigt allmänt intresse finns utöver vad som nu anförts ej allvarliga invändningar att göra. Det finns dock anledning att understryka att de framlagda synpunkterna verkligen lägges till grund för bedömningen i åtalsfrågorna och ej förvanskas eller frångås av olika skäl. Kommitténs synpunkter på målsäganden och dennes intressen vid bedömningen av åtalsfrågan kan i stort delat. Det är i och för sig

beklagansvärt att brottsutvecklingen alltmera ställt målsäganden utan reellt stöd från samhällets sida. Det måste dock, som kommittén gjort, ses på verkligheten som utgångspunkt för lagändringar härvidlag. De minskade möjligheterna för målsäganden att föra talan, som behandlats av kommittén, torde vara en tämligen god avspegling av målsägandens utomordentligt små möjligheter att gottgöras i brottmålsprocessen. En lång tids praxis visar även att det enskilda åtalsinstitutet inte har större värde än att det kan tillvaratagas på annat sätt genom allmän åklagare eller civilprocess, inte sällan i förenklad form.

— — — — —

Det är att märka att kommittén redovisat ett tämligen omfattande förslag om begränsning av förundersökning och möjligheter till påföljdseftergift vad avser bötesbrott men ej velat föreslå motsvarande uttryckliga ändring av reglerna om åtalsunderlåtelse. Frågorna om förundersökning, åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift beträffande de rena bötesbrotten är så nära sammanknutna med varandra att hela problemkomplexet och kommitténs förslag därom skall behandlas särskilt nedan — — —. Den föreslagna lydelsen av RB 20: 7 p 1 ger visst ytterligare utrymme för åklagaren att besluta om åtalsunderlåtelse och intet finns att erinra mot denna del av förslaget.

— — — — —

Bötesbrott skiljer sig i huvudsak från andra brott därigenom att de är mera frekventa och att de oftast inte är uttryck för en asocial inställning från gärningsmannens sida. Upptäcktsrisk och riskerad påföljd påverkar därför vid dessa brott mycket starkt efterlevnaden av lagstiftningen. Det torde också vara så att småbrottslighet om den lämnas utan åtgärd leder till vana vid bristande laglydnad överhuvud.

Kommitténs förslag är såtillvida anmärkningsvärt att det innefattar dels lagstiftning om påföljdseftergift för bötesbrott av viss lägre dignitet, dels möjligheter till underlåtande av förundersökning beträffande sådana brott. Någon bestämmelse om åtalsunderlåtelse för enahanda typ av brott har däremot ej föreslagits. Anmärkas bör därvid att det endast i ett mycket ringa antal fall förekommer förundersökning i mål av nämnd beskaffenhet. Kommittén har infört sina förslag i lagtexterna men påpekat att fråga är om "ett uppslag av straffrättslig natur". Uppslaget bör förbli ett sådant och ej leda till lagstiftning.

Enligt det av kommittén utvecklade förslaget skulle någon avkriminalisering av bötesbrott ej ske. Ordningsförelser av olika slag skulle bibehållas och ordningsbrottskatalogen utvidgas mer eller mindre kraftigt. Kommittén har tidigare understrukt att en avkriminalisering bör ske genom att en straffbestämmelse upphävs och ej genom att åtals- eller förundersökningsregler ändras till samma praktiska resultat. Denna uppfattning måste betraktas som väl underbyggd och motiverad. Så mycket mer förvånande är det när kommittén likväl beträffande bötesbrotten avger förslag till be-

gränsningar av påföljd och förundersökning, som i realiteten otvivelaktigt innebär en avkriminalisering av vissa bötesbrott.

Allmänt måste först sägas att hittillsvarande erfarenheter beträffande s. k. avkriminalisering knappast manar till efterföljd. All praktisk erfarenhet visar att den varningseffekt, vilken kommittén talar om, oftast saknar verklighetsanknytning. Eventuell varningseffekt är sedan länge borta inte bara på grund av den låga upptäcktsrisken utan även på grund av bristen på ingripanden, vilket är av allmänheten väl kända förhållanden. Det kan tvärtom på mycket goda grunder befaras att en generell åtalsunderlåtelse eller på annat sätt bristande samhällsreaktion för hela kategorier av bötesbrott omedelbart kommer att medföra en i det närmaste total frånvaro av respekt för lagstiftningen. Att låta strafflagstiftningen kvarstå men avstå från beivrande av brotten är att inbjuda till småbrottslighet, som i hägn av samhällets bristande intresse eller förmåga kan utvecklas till en väl invand och svårutrotad kriminalitet, inte minst i åldersgrupper, som inte upplevt tidigare lagstiftning och normbildning. Det kan nämnas att tidigare s. k. reformer av detta slag tydligt visat en sådan effekt. Endast kort tid efter ofentliggörandet av reglerna för rapporteftergift vid snatterier för värden under 20 kronor har således ertappade butikstjuvar hos åklagarmyndigheten i Malmö protesterat mot strafförelägganden och stämningar med hänvisning till att man numera vore berättigad till rapporteftergift och det således vore straffritt att stjäla för mindre än 20 kronor. En likartad på okunnighet grundad men av de faktiska omständigheterna stödd uppfattning kan säkerligen förväntas vid föreslagna generella regler om icke-ingripande mot bötesbrott av viss typ.

Att försöka sätta någon värdegräns för vilka brott, som skall beivras och vilka som skall lämnas åt sidan, synes inte vara någon god lösning. I bötesbrottens karaktär ligger visserligen att de inte ger sträng påföljd men lagstiftningen i denna del skyddar likväl elementära förutsättningar för ett funktionsdugligt samhälle. Enligt det tänkta systemet skulle ordningsbrotten även framdeles bestraffas medan något allvarligare brott, vilka dock ej förskyllde mera än 200 kr i böter eller 20 dagsböter, skulle lämnas utan förundersökning eller medföra påföljdseftergift. Redan nu kan förhållandena mellan penning- och dagsböter ibland ge en situation där det lindrigare brottet straffas med högre böter i kronor räknat än det allvarligare. En sådan olycklig utveckling skulle ytterligare ske om kommitténs förslag accepterades. Den, som brutit mot en ordningsföreskrift, skulle få betala ordningsbot men den mera avancerade lagöverträdare, som gjort sig skyldig till ett allvarligare regelbrott, skulle gå fri från påföljd. Det måste stå klart att ett sådant system skulle vara i det närmaste omöjligt att tillämpa på ett rättvist sätt och att tillämpning, även om den kunde göras på ett fördömligt sätt, skulle leda till att människor likväl i avsevärd utsträckning skulle bli olika behandlade inför lagen. De föreslagna ändringar, som nu berörts, synes vara av sådan art att vinsterna i mindre arbetsböda motsva-

ras av orimliga förluster både beträffande hela rättssystemet och i förlorad respekt för gällande lag. De synpunkter på tänkbara avskrivningsgrunder, som kommittén redovisar, visar med stor tydlighet att kommittén saknar kännedom om den flora av invändningar, ursäkter, undanflykter, bortförklaringar och osanningar som läggs framför åklagaren i bötesärendena.

Beträffande bötesbrotten föreligger med hänsyn till allmän laglydnad en försiktig praxis vad gäller åtalsunderlåtelse. Kännedomen om "godkända" invändningar, som åklagaren accepterar som grund för åtalsunderlåtelse, sprider sig mycket snabbt och det dröjer sällan lång tid innan invändningar av liknande art börjar tillta i antal. Det synes dock som om det fanns ett visst utrymme att unyttja för åtalsunderlåtelse innan den allmänna efterlevnaden av lagstiftningen börjar svika. En förutsättning bör dock vara att verkligen bara de speciella undantagssituationerna leder till åtalsunderlåtelse.

Den ytterligare situation där kommittén föreslår en utvidgning av åtalsunderlåtelseområdet är de fall där det tidigt står klart att utredningen blir kostsam och omfattande samt påföljden endast ett mycket måttligt eller ringa bötesstraff. Som kommittén konstaterar finns beträffande viss speciallagstiftning ärenden, som i många fall knappast kan processekonomiskt försvaras. När inte viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver motsatsen synes det vara en stor förbättring om sådana förundersökningar kunde nedläggas. De specialfall det här kommer att röra sig om skulle säkerligen ej påverka efterlevnaden av lagstiftningen eller eljest medföra några allvarliga biverkningar. Det är därvid lämpligt att bedömningen i förundersöknings- respektive åtalsfrågan åvilar handläggande åklagare även i de fall där svårare straff än böter i och för sig kan följa på brottet men ej förväntas. Redan en ändring härvidlag torde komma att medföra en ökning av antalet avskrivna ärenden av detta slag.

Sammanfattningsvis avvisas förslaget såvitt avser minskat antal åtal och förundersökningar beträffande bötesbrott på grundval av en generell värdegräns, även om ordningsbotsbrotten undantages. Vad angår särskilt ursäktliga bagatellbrott och de stora kostnadskrävande bötesutredningarna finns däremot anledning att instämma i förslagen till viss utvidgning av området för åtalsunderlåtelse och nedläggande av förundersökning. Särskilt beträffande de omfattande och dyra utredningarna i vissa speciella typer av bötesmål skulle en sådan möjlighet till processekonomiska hänsynstaganden medföra en välkommen avlastning och prioritering för såväl polis som åklagare.

1.7. Chefen för länsåklagarmyndigheten i Uppsala län

Enligt rättegångsbalkens regler har åklagaren en principiell åtalsplikt (RB 20 kap 6 §). Genom olika lagbestämmelser har emellertid väsentliga undantag gjorts från denna absoluta åtalsplikt. Detta har i särskilt hög grad skett under senare år. Sålunda har summariska förfaranden utanför åtalsinstitutets ram tillskapats (strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot

och parkeringsbot). Särskilda föreskrifter som på olika sätt innefattar undantag från åtalsplikten har vidare införts.

Såväl kriminalpolitiska som processekonomiska synpunkter har legat bakom de begränsningar som gjorts i den absoluta åtalsplikten. Det har sålunda satts i fråga om det är nödvändigt och lämpligt att använda straffrättsliga ingripanden i den omfattning som tidigare skett vid t. ex. vissa mindre allvarliga brott samt vid brott begångna av yngre personer och av speciella kategorier lagöverträdare, t. ex. narkotikamissbrukare. – Processekonomiska synpunkter har också starkt medverkat till att det särskilt under senare år införts begränsningar i den absoluta åtalsplikten. Ett växande antal brott och en utveckling mot en mera allvarlig och farlig brottslighet har varit ett faktum. Polisens resurser har därvid inte räckt till och detta har lett till att antalet uppklarade brott minskat och att arbetsbalanser uppkommit. Mot bakgrunden härav har kravet på att rättsväsendets resurser skall inriktas på den grövre och allvarligare brottsligheten samt på andra från samhällssynpunkt särskilt viktiga uppgifter framförts allt starkare.

Redan nu finns regler som i avsevärd grad begränsar skyldigheten att åtala i brottmål. Kommittén har ingående redogjort härför. Erfarenheterna av dessa möjligheter att underlåta åtal har varit positiva. Någon kritik med innehåll att åklagarna skulle ha underlåtit åtal i alltför stor omfattning har inte förekommit. Snarare har den meningen framförts att åklagarna varit alltför restriktiva i sin tillämpning av de bestämmelser, som meddelats i syfte att begränsa åtal. Åtalsrättskommitténs förslag ger åklagarna ökade möjligheter att meddela åtalsunderlåtelse samt såväl polis som åklagare vidgad rätt att begränsa förundersökningarna. Jag ansluter mig till denna allmänna inriktning som kommitténs förslag har.

Kommittén har ingående diskuterat om en ytterligare begränsning av åtalsskyldigheten är förenlig med den absoluta åtalsplikten. Kommittén har menat att vidgade möjligheter att underlåta åtal kan genomföras utan att principen om en absolut åtalsplikt behöver överges. En presumtion för åtal skall således i princip föreligga. Jag har för min del inte någon invändning mot kommitténs slutsats i detta avseende.

Kommittén har förutsatt att i ett system med absolut åtalsplikt en förutsättning för åtalsunderlåtelse – i likhet med vad nu gäller – skall vara att klarhet föreligger i skuldfrågan. Åklagaren måste sålunda i sitt beslut kunna konstatera att den misstänkte gjort sig skyldig till brott. Det anses således inte tillräckligt att skäl för åtal föreligger. I praktiken är det mot bakgrunden härav kanske inte så förvånande att åklagarna som regel kräver att den misstänkte erkänner brottet (jfr kommittén s. 203). Utvecklingen i praxis har dock gått i riktning mot en viss lättnad i utredningskravet. Vid mera bagatellartade brott torde det vara vanligt att åtalsunderlåtelse meddelas även om brottet är bestritt men det styrks av vittnen som hörts under förundersökningen (se t. ex. RÅ:s cirk. C 70; jfr Komm. till BrB III, 2:a uppl., s. 605 f). Någon erinran mot denna tendens har inte framförts och en

fortsatt försiktig utveckling i samma riktning bör eftersträvas. En sådan tillämpning medför att det blir samma rättsliga följd oavsett om den misslänkta bestrider eller erkänner ett brott. Idag är läget i åtskilliga fall sådant att den som bestrider ett brott blir åtalad och döms till straff i fall där den som erkänner erhåller åtalsunderlåtelse. Hithörande problem har bl. a. belysts i trafikmålskommitténs betänkande "Förundersökning" (SOU 1967: 59). Åtalsrättskommitténs förslag förändrar således inte läget härvidlag.

Enligt utredningens förslag skall åtalsunderlåtelse kunna förekomma i en rad olika fall under förutsättning bl. a. att hinder inte möter med hänsyn till viktigt allmänt intresse eller viktigt enskilt intresse. Åtalsrättskommittén har i betänkandet ingående diskuterat innebörden av de angivna uttrycken. I sak finns det inte anledning att göra invändningar mot de överväganden kommittén gjort eller de slutsatser som dragits. De föreslagna uttrycken "viktigt allmänt intresse och viktigt enskilt intresse" är sedda isolerade inte mera upplysande eller vägledande än vad nu använda uttryck som t. ex. "ur allmän synpunkt påkallad" är. Det hade kanske därför varit naturligt att anknyta till redan använda och kända termer. Kommitténs avsikt är emellertid att uppnå en mindre restriktivitet hos åklagarna i bedömningen av åtalsunderlåtelsefrågor och uttrycken "viktigt allmänt intresse och viktigt enskilt intresse" utgör vidare en förutsättning, som skall föreliggande beträffande samtliga fem punkter i RB 20: 7. Det kan därför vara motiverat att understryka inriktningen i förslaget genom att använda nya termer. Jag har inte något att erinra mot förslaget i denna del.

1.8 Chefen för länsåklagarmyndigheten i Värmlands län

Den kriminalpolitiska grundsyn som präglar betänkandet och kommit till uttryck i författningsförslaget delar jag helt. Av bilaga 3 till betänkandet framgår att skyddskonsulenterna är synnerligen positiva till förslaget i visst hänseende och en av konsulenterna uttalar att det är något av det bästa som hänt efter lagen om villkorlig dom av år 1939. Skyddskonsulenternas uppfattning grundas givetvis på en mycket ingående kännedom om här berörda resocialiseringsfrågor. Det är under intryck av många års åklagarerfarenhet som jag också tidigare uttalat den meningen att lagföring borde kunna undvikas i betydligt större utsträckning än som för närvarande sker (jämför betänkandet sid. 141–142). Detta gäller särskilt i de fall där lagföring leder till samma resultat som kan uppnås utan rättegång.

I en tidningsartikel i augusti innevarande år skrev advokaten Ragnar Gottfarb följande: "Varje åklagare har väl ändå den erfarenheten att han och försvararen ideligen tågar in till en lång – och dyrbar – domstolsförhandling med en gemensam suck: Vad skall det här tjäna till, det måste ändå bli skyddstillsyn. Varför skulle inte då vår högt kvalificerade åklagarkår, numera välutbildad och med en fast målmedveten ledning, kunna anförtros uppgiften att på sitt tjänsterum skriva ut påföljden i alla de enkla

mål, där utgången är given." Jag vill understryka att vad Gottfarb här anfört förvisso är en allmän åklagarefarenhet. Man finner förfarandet omständligt i dessa enkla mål och domstolsförhandlingen onödig och man får inte intryck av att själva domstolsförfarandet skulle kunna ha någon nämnvärd brottsavhållande effekt. Det är naturligtvis också såsom uttalas i direktiven till utredningen inte minst för allmänhetens förtroende för rättsorganen av vikt att rättsväsendet inte utnyttjas för uppgifter som inte ter sig meningsfulla. Det är också angeläget att arbetet inom rättsväsendet fortgående rationaliseras och att resurserna används för de mest angelägna uppgifterna.

Åtalsrättskommitténs förslag bör leda till stora vinster ur processekonomisk synpunkt, till tidvinster för polis, åklagare, advokater och domare. Det vore av intresse att i förevarande sammanhang närmare utveckla hur en prioritering av angelägna uppgifter skulle kunna ske på bästa sätt eftersom angelägenheten av nu föreslagna reformer då kunde bli än tydligare. Jag tänker här exempelvis på den större kapacitet som skulle kunna uppnås såvitt gäller utredning av kvalificerade brott.

I betänkandet upptas till diskussion påståendet att domstolsförfarandet ibland kan äventyra ett från kriminalpolitisk synpunkt värdefullt samarbete med den brottslige (jämför även sid. 141 nederst). En person som begär brott är i de allra flesta fall ensam då han utför gärningen och han blir heller inte upptäckt. Om han – vanligen långt senare – underkastas förhör och förmås att erkänna brottet råkar han i de flesta fall i en kris vid tanke på alla de konsekvenser som erkännandet kan medföra. Varje erfaren förhørsledare vet att den misstänkte i ett ögonblick han just erkänt brott, är ytterst lyhörd för vad förhørsledaren säger och samarbetsvillig. Det är min uppfattning att denna situation bör utnyttjas så att frågan om påföljd genast aktualiseras. Givetvis måste här rättssäkerhetssynpunkterna i hög grad beaktas och jag delar kommitténs uppfattning att man inte bör från den ordinära brottmålsprocessens område föra bort sådana fall där "rättssäkerheten i straffprocessuellt hänseende skulle komma att minskas i beaktansvärd mån".

Det bör måhända i detta sammanhang sägas att åklagarens kompetens att handlägga brottmål numera är lika god som domarens och att i här aktuella fall knappast kan vara någon skillnad om åklagare eller ensamdomare avgör ärendet. Möjligheten att anlita försvarare under förundersökningen kvarstår och kan med fördel vidgas (jämför nedan vid punkt 25).

Kommittén berör bland särskilda förhållanden som kan vara möjliga anledningar till rättegång det att den misstänkte begär åtal. Det är också min uppfattning att den misstänktes inställning här bör beaktas men undantag

bör ske inte bara i de fall att den misstänkte av kverulans vill sätta rättsmaskineriet igång utan också andra fall där den misstänktes motiv för rättegång är att få andra förhållanden (exempelvis allmänna miljöproblem) belysta än de som kan vara omedelbart aktuella i brottmålet.

I likhet med kommittén anser jag att något rättsligt varningsinstitut inte bör införas. Det är emellertid skäl att understryka vikten av att beslut om åtalsunderlåtelse meddelas i sådan form att det uppfattas som en allvarlig varning. I händelse av återfall bör åklagaren vara synnerligen restriktiv i fråga om ny åtalsunderlåtelse.

Kommitténs grundsyn på avkriminaliseringsfrågorna delar jag och anser sålunda att det i princip är på straffrättslig väg som avkriminalisering skall ske. Jag ställer mig därför mycket tveksam till det som anföres under punkten 5.4.7 och punkten 7 om införandet av en nedre straffvärdegräns och den förundersökningsbegränsning som föreslagits i fråga om brott som i händelse av lagföring kunde antas leda till lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningar.

Jag ansluter mig helt till kommitténs slutsatser beträffande åtalspliktens utformning och finner att principen om allas likhet inför lagen bäst tillgodoses om presumtionen för åtal bibehålls. Erfarenheterna av den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelserna rörande åtalsunderlåtelse har visat att det ibland är svårt att nå likformighet. Jag är emellertid övertygad om att sådan likformighet skulle bli än svårare att uppnå med utgångspunkt från en regel om relativ åtalsplikt.

1.9 Chefen för länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län

Frågan om domstolsförfarandet har ur olika synpunkter behandlats i direktiven och av kommittén. I direktiven erinras om att domstolsförfarandet enligt en ofta framförd åsikt ibland kan äventyra ett från kriminalpolitisk synpunkt värdefullt samarbete med den brottslige eller att lagföringen i vart fall inte medför några fördelar ur sådan synpunkt. Kommittén har för sin del funnit att den i direktiven betonade kriminalpolitiska effekten av ett domstolsförfarande måste betecknas som sekundär när det gäller spörsmålet i vad mån ett domstolsförfarande är umbärligt. Enligt kommittén är domstolsförfarandet i första hand betingat av rättssäkerhetssynpunkter.

Såsom kommittén anfört kan det ifrågasättas huruvida domstolsförfarandet i allmänhet har någon individualpreventiv effekt. Det kan emellertid icke bortses från att förfarandet har en positiv sådan effekt i vissa fall. I fråga om dess förmenta skadliga effekt torde i stort sett allttjämt gälla vad

dåvarande departementschefen anförde i propositionen till 1944 års lag och eftergift av åtal mot vissa minderåriga m. m. (nr 8/1943): "Själva lagföringen som sådan torde däremot i vårt land försiggå i samtidigt så värdiga och fria former att den är ägnad att jämte trygghetskänsla ingiva respekt utan att verka alltför stel och högtidlig. Vid övervägande i vilka fall åtal må eftergivnas mot underårig synes man därför icke böra tillmäta påståendet att själva lagföringen skulle vara skadlig för stor betydelse."

Kommittén synes i olika sammanhang behandla lagföringen väsentligen som en metod för att på tillförlitligast möjliga sätt få ansvarsfrågan klarlagd. Domstolsförfarandet kan emellertid också ses ur en del andra synpunkter, sammanhängande med krav på demokrati och offentlighet i rättskipningen – krav som i "massmediaåldern" framträder med allt större skärpa. Ytterligare synpunkter bör understrykas, hänförliga till de skillnader som föreligger mellan domstols dom och åklagarbeslut. Att uppnå en rätt avvägning mellan dessa synpunkter är en vanskelig uppgift. Man kan därför vara tveksam om hur långt man kan gå när det gäller att underlåta åtal, även om det otvivelaktigt bör vara möjligt att i större utsträckning än för närvarande medge undantag från den absoluta åtalsplikten.

Som kommittén anført är det något oklart var man terminologiskt skall dra skiljelinjen mellan absolut och relativ åtalsplikt. Enligt dess uppfattning skulle vid absolut åtalsplikt gälla en presumtion för åtal, medan det vid relativ åtalsplikt inte skulle gälla någon presumtion vare sig för eller mot åtal. Åklagaren skulle alltså enligt sistnämnda system ha större frihet. Detta ger anledning att erinra om att det – såsom också kommittén torde ha funnit – väl går att hävda att det i praxis vid tillämpningen av 1964 års lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare beträffande 15–18-åringar gäller en presumtion mot åtal. Antalet åtalsunderlåtelser torde överväga. Den procentuella andelen åtalsunderlåtelser uppgick för andra halvåret 1975 till 59%. Det är inte uteslutet att det av kommittén föreslagna systemet kommer att leda till fler åtalsunderlåtelser än åtal eller att proportionerna i allt fall blir sådana att det blir ganska meningslöst att tala om några presumtioner vare sig i den ena eller andra riktningen.

Kommittén anför (sid 96) att den ojämförligt viktigaste fördelen med relativ åtalsplikt är att med denna följer möjligheter till begränsningar i utredningen. Sålunda skall enligt kommittén i ett sådan system i princip ej gälla några krav på att det skall vara klarlagt att den misstänkte begått det brott som är i fråga. Om detta är riktigt, vill jag efterlysa stringensen i kopplingen mellan åtalspliktens omfattning och rätten att begränsa brottsutredningarna, framför allt om man förutsätter att ansvarsfrågan inte behöver vara klarlagd. Det bör enligt min mening göras en skarp skillnad mellan å ena sidan beslut om åtalsunderlåtelse, då ansvarsfrågan i överensstämmelse med vad som för närvarande gäller är klar och å andra sidan beslut om förundersökningsbegränsning i fall då ansvarsfrågan inte är utredd. Skulle ansvarsfrågan vara klar finns det ingen anledning att inte tala om åtalsunder-

låtelse, även om en formellt riktigt verkställd och fullständig förundersökning inte föreligger. Skulle ansvarsfrågan inte vara utredd, är det enligt min mening felaktigt att tala om undantag från ÅTALSPLIKTEN och om åtalsunderlåtelse, eftersom någon åtalsplikt då icke föreligger.

Mot bakgrunden av det ovan anförda är det kanske inte alltför meningsfyllt att pressa in reglerna om åtalspliktens utformning i termerna relativ eller absolut åtalsplikt. Detta är troligen inte heller nödvändigt.

I anslutning till reglerna om åtalspliktens omfattning uppkommer frågan om domstolsförfarandets effekter. I direktiven återges, som förut nämnts, den ofta framförda åsikten att lagföringen kan äventyra ett från kriminalpolitisk synpunkt värdefullt samarbete med den brottslige eller i vart fall att denna inte medför några fördelar ur sådan synpunkt. Bortsett från att domstolsförfarandet liksom förundersökningen syftar till att förverkliga den materiella straffrätten och inte är inrättat för att ha någon kriminalpolitisk effekt, får man dock räkna med att lagföringen i vissa fall har en sådan effekt. Kommittén anser tydligen för egen del att åtal i vissa fall bör följa på återfall varvid det förutsättes att genom lagföringen allvaret i samhällets syn på den brottslige understryks. Jämför f. ö. dåvarande riksåklagaren Maths Heumans uttalande i cirkulär 92:10: "Måhända kan också själva lagföringen få en gynnsam effekt, om den unge icke är alltför förhärdad. Genom att han vid återfall i brott ställes inför domstol markeras bättre än genom en ny åtalseftergift att han tagit ännu ett steg på en väg som, om han fortsätter ytterligare, kommer att leda till frihetsberövande i ungdomsvårdsskola eller fängvårdsanstalt." Domstolsförfarandet kan och bör enligt min uppfattning inte ses ur snäv kriminalpolitisk synpunkt. Åtskilliga andra synpunkter bör vägas in, vilka också återfinns i betänkandet, ehuru kanske med hänsyn till direktiven inte med den pregnans som de förtjänar.

Såsom framhållits av Offentlighetskommittén i dess betänkande Offentlighet och sekretess (SOU 1966: 61 s. 40) har offentligheten präglat brottmålsprocessen "sedan urminnes tider". Åtalsrättskommittén har anført att handläggningen av åtalsfrågor enligt förslaget kommer att äga rum i åklagarens enskilda tjänsterum, enligt sakens natur utan att offentlighet kan anordnas under procederet. Åklagaren får den dubbla rollen att vara företrädare såväl för statens anklagande som för en – i viss mån – dömande funktion.

Domstolsförfarandet tillgodoser genom nämnden det allt ökade kravet från samhällets sida på lekmannainflytande, som anses vara ett omistligt inslag i ett demokratiskt samhälle och som ytterligare förstärks genom införande i vissa mål av nämnd i hovrätt och kammarrätt. Jämför prop. 1975/76:153. Till detta kommer domstolarnas enligt grundlagen självständiga ställning gentemot regeringsmakten. I detta sammanhang må erinras om att de s. k. grundbestämmelserna om åtalsunderlåtelse av typen viktigt allmänt och enskilt intresse rör bedömningar av starkt skönsmässig karaktär som enligt förslaget skall avgöras på tjänstemannaplanet. Det här an-

givna synpunkterna i förening med de rättssäkerhetsgarantier som ligger i det processuella förfarandet get åt domen en auktoritet som inte finns hos åklagarbesluten. Domen innehåller också i motsats till beslut om åtalsunderlåtelse oftast en utförligare motivering.

Till det ovan anförda kommer ytterligare en del förhållanden av väsentligen psykologisk natur som påverkar den misstänkte och hans omgivning. Svårast känns troligen åtalet och rättegången av den som aldrig konfronterats med rättsväsendet. Särskilt må här erinras om offentligheten och publiciteten. Människor kan i dag – om det vill sig illa – på grund av social ställning eller andra förhållanden få löpa gatlopp i massmedia till följd av lagöverträdelse som är som obetydliga att de kan förutses föranleda endast ett fåtal dagsböter – kanske under tjugo. Ibland krävs skådeprocesser. Säkert upplever många publiciteten kring ett åtal svårare än själva lagföringen. Frågan om åtal eller icke åtal influeras med andra ord av många starkt verkande faktorer som ligger utanför den aktuella lagöverträdelsen och lagföringen. I princip bör sådana faktorer inte påverka beslutsprocessen. Det kan dock ifrågasättas, om inte exempelvis publiciteten kring vissa brott stundom skapar situationer då det blir ett allmänt intresse att väcka åtal.

I anslutning till de utanför den rättsliga prövningen liggande och ofta slumpmässiga faktorerna kommer en chimär, som existerar som en viktig psykologisk realitet, nämligen föreställningen om likheten inför lagen. Kravet på upprätthållandet av denna grundsats framträder med särskild styrka vid bedömningen av åtalsfrågor. Vid tillämpningen av 1964 års lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och dess föregångare, 1944 års lag om eftergift av åtal mot vissa minderåriga m. m., har det ofta uppkommit känsliga situationer, då flera lagöverträdare funnits i samma mål. Skall det t. ex. göras skillnad mellan en mindre utvecklad adertonåring och en väl utvecklad sextonåring? Skall A och B slippa åtal för att sedan höras som vittnen mot C; som bestrider brott, eller skall det anses vara ur allmän synpunkt påkallat att åtal väcks mot alla tre? Hur beslutet än blir kommer i åtskilliga fall slumpen att bestämma frågan om åtal eller inte åtal. Den olika behandlingen faller i ögonen på ett markant sätt vid samtidig handläggning. Ett antal dagsböter känns för den minst belastade som en orättvisa när han jämför straffet med sina kamrater, som kanske fått åtalsunderlåtelse eller skyddstillsyn. För rättsvården mindre smickrande jämförelser görs. Många åklagare har känt sig illa till mods i sådana situationer.

Komplikationerna vid samtidig handläggning med flera misstänkta av åtalsfrågor i samma mål har icke berörts i utredningen. De är dock enligt min mening i hög grad beaktansvärda, särskilt som dessa situationer kan förutses inträffa i ett betydande antal fall, därest kommitténs förslag antas. Av en inom åklagarväsendet företagen arbetsmätning framgår att per 100 mål av typ B, C och D av dem som omfattades av undersökningen uppgick

antalet misstänkta till i genomsnitt 119 då målet diariefördes och 129 då målet avfördes. Dessa siffror är troligen ganska representativa. Om möjligheterna till åtalsunderlåtelse väsentligt ökas, ställs åklagarna inför mycket grannliga bedömningar. Det gäller inte endast att i enlighet med kommitténs rekommendationer bortse från det vedertagna betraktelsesättet att på brott skall följa påföljd av något slag och att se liberalt på socialvårdens åtgärder utan också att frigöra sig från det krav på någorlunda likformig behandling som uttrycks i grundsatsen om likheten in för lagen. För att ta ett konkret exempel kan i samma mål A ha en god prognos och vara förutbestämd att få villkorlig dom, B ha skyddstillsyn, C ha en vilande åtalsunderlåtelse och D bestrida brott. En oändlig mängd liknande kombinationer kan tänkas. Det är därför önskvärt att bedömningen av åtals- och påföljdsfrågorna inte för dem som berörs alltför mycket får karaktären av ett spel på lotteri. Inte minst med hänsyn till respekten för rättsväsendet är det av vikt att åtalsfrågorna i sådana fall handläggs på ett konsekvent och för de drabbade begripligt sätt.

Det ovan anförda visar att frågan om vidgade möjligheter att meddela åtalsunderlåtelse icke kan ses ur renodlat kriminalpolitiska synpunkter utan att en mängd andra och troligen ganska tungt vägande faktorer måste vägas in. Kommittén har under rubriken "Vissa rättstekniska frågor" behandlat gemensamma rekvisit för grundbestämmelserna om åtalsunderlåtelse, som synes höra samman med åtalspliktens omfattning. Dessa har sammanfattats i formeln "viktigt allmänt och enskilt intresse". Vad som skall förstås härmed har illustrerats tabellariskt på sid 136. Med den här ovan anförda vill jag understryka svårigheten att i den ganska allmänna formeln "viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse" fånga in allt som bör beaktas. Tabellen behöver uppenbarligen kompletteras. Frågan är om den någonsin kan bli fullständig.

Sammanfattning

Det föreliggande förslaget är enligt min mening alltför långtgående i sin strävan att undandra domstolarna prövningen av brottmål. Detta framgår också av det särskilda yttrande, som ledamöterna Birgitta Dahl och Wiklund funnit skäl att avge beträffande medborgarverksamheten inom åklagarväsendet. I detta yttrande framhålls bland annat betydelsen av lekman-namedverkan i "handplockade fall av särskild vikt" varmed i första hand äsyftas viktigare resocialiseringsfall och ungdomsfall där vård och stödåtgärder kommer i fråga. Jag hävdar att man då rimligen rör sig med fall beträffande vilka en kontradiktorisk och så långt som möjligt offentlig förhandling bör äga rum då lagöverträdaren bör finnas närvarande och ha hjälp av biträde. I resocialiseringsfallen kan det om förslaget genomförs, åtminstone teoretiskt i vissa fall bli fråga om tre olika former av process, nämligen inför länsrätt, inför allmän domstol och inför åklagare, vilket förefaller absurt.

1.10 Domstolsverket

Det är angeläget att rättsväsendets resurser utnyttjas så effektivt och rationellt som möjligt. Principen att samhället genom utredning, lagföring och straff skall ingripa mot varje känd lagöverträdelse har passerats av tiden och kan inte längre upprätthållas. En lämplig avvägning av de insatser som kan göras inom ramen för givna resurser kräver emellertid ingående överväganden. En prioritering av insatserna blir nödvändig. Nuvarande regler för förundersökning och åtal har därvid ansetts utgöra hinder mot att frigöra resurser från hanteringen av enklare brott och förseelser för att i stället kunna sätta in dem på bekämpandet av grövre brottslighet.

Kommitténs förslag syftar till att antalet brottmål skall minska genom att möjligheterna till åtalsunderlåtelse vidgas. I viss utsträckning skall inte ens förundersökning behöva inledas. Förutsättningarna härför diskuteras ingående i betänkandet.

Domstolsverket ifrågasätter om inte de rättspolitiska konsekvenserna av förslagen hade bort belysas mera ingående av kommittén. Någon diskussion om effekterna av att brott och förseelser lämnas obeivrade förekommer egentligen inte i betänkandet. Svårigheterna att belägga sådana förhållanden är visserligen betydande. Samhällets insatser mot brott kan dock inte reduceras till enbart en prioriteringsfråga. Innan åtgärder som i praktiken kan jämföras med en omfattande avkriminalisering vidtas bör konsekvenserna för medborgarna i form av eventuellt ökad otrivsel och osäkerhet belysas. Med bättre kännedom om dessa kan en ökning av rättsväsendets resurser framstå som ofrånkomlig.

För bedömning av kommitténs förslag är det vidare nödvändigt att göra en uppskattning i kvantitativa termer av effekterna av vidgade möjligheter till förundersöknings- och åtalsunderlåtelse. Domstolsverket har fått uppfattningen att dessa effekter skulle bli avsevärda. För tingsrätterna skulle en nedgång i målantalet kunna emotses. En betydande minskning av antalet enklare mål skulle i arbetshänseende kunna uppvägas av en viss ökning av målen rörande mera svårutredd brottslighet. Överväganden av denna art får emellertid i huvudsak karaktären av spekulationer. Det är enligt domstolsverkets mening en brist i betänkandet att inga försök gjorts att belysa förslagets konsekvenser med uppgifter om vilka förskjutningar i belastningen på olika organ inom rättsväsendet som skulle kunna emotses.

Domstolsprocessen har utformats så att den fyller högt ställda anspråk på rättssäkerhet. Lekmän deltar i dömandet, offentlighet råder vid domstolens förhandlingar etc. Möjligheterna till insyn i polisens verksamhet är däremot små; åklagarens verksamhet är helt skyddad från insyn.

Såväl polis- som åklagarkåren åtnjuter ett högt anseende för redbarhet. Det finns enligt domstolsverkets mening inte ringaste anledning att ifrågasätta polisens eller åklagarens förmåga att enligt lagstiftarens intentioner handha de ökade befogenheter kommitténs förslag skulle medföra. Redan med nuvarande ordning torde det emellertid förekomma situationer, då en

åklagare utsätts för hårda påtryckningar att inte åtala för brott. Vidgade möjligheter till en friare prövning av om förundersökning skall inledas eller om åtal skall väckas ökar risken för sådana påtryckningar. Bristen på insyn i verksamheten gör också att smutskastning och förtal lättare får näring. Domstolsverket anser det angeläget att myndigheternas arbetsbetingelser noga uppmärksammas när en ny lagstiftning som den föreslagna övervägs.

— — — — —
 Domstolsverket dela utredningens uppfattning att den absoluta åtalsplikten skall behållas. Presumtionen skall alltså vara *för* att åtal väcks.

Utredningen har föreslagit vidsträckt undantag från den absoluta åtalsplikten. Beträffande brott som i händelse av lagföring skulle leda till lägre bötesstraff än tjugo dagsböter eller tvåhundra kronor omedelbart i penningar har föreslagits en relativ åtalsplikt och förundersökningsplikt.

Utredningens förslag beträffande det lägsta böteskiktet innebär, som utredningen också konstaterat, en avkriminalisering. Domstolsverket får som sin mening anföra att det bör ankomma på lagstiftaren att ange vilka typer av handlingar som skall anses vara brottsliga. Detta bör inte ske genom processuella regler. Enligt utredningen skulle handlingens karaktär av brott inte förändras men det allmänna skall underlåta att utkräva någon påföljd; det skulle räcka med den varning som brottsupptäckten innebär (s. 154). Mot detta synsätt vill domstolsverket anföra följande.

Det är viktigt att hålla fast vid principen att gärning, som aldrig kan föranleda straff inte skall benämnas brott. Beteenden för vilka samhället inte utkräver straff kan vara klandervärda från skilda synpunkter men bör i klarhetens intresse skiljas från gärningar som anses straffvärda. Som domstolsverket inledningsvis anfört är det en vital fråga i sammanhanget vilka konsekvenser kommitténs förslag skulle få för den allmänna laglydnaden. — Gentemot kommitténs synsätt kan anföras att det förefaller sannolikt att överträdelser inte längre upplevs som brott — även om de kallas så — när det föreslagna systemet verkat några år och allmänheten märker att inget händer om ett lagbud överträds.

Likartade synpunkter kan anföras beträffande de övriga fall där åtalsunderlåtelse skall kunna meddelas. Det finns en risk för att allmänheten upplever det som om samhället inte reagerar mot brott av mindre allvarligt slag. Det typer av brott som drabbar den enskilda medborgaren är ofta av "mindre allvarligt slag" sett från samhällets synpunkt, men kan upplevas av de drabbade som nog så allvarliga. Om brott av denna art i alltför stor utsträckning inte skulle leda till åtal med efterföljande rättegång och utdömd påföljd riskerar man att det allmänna rättsmedvetandet avtrubbas.

1.11 Rikspolisstyrelsen

Att straffprocessens regelsystem samt förundersökningsförfarandet fortlöpande måste anpassas till de kriminalpolitiska mål som statsmakterna ställer upp med hänsyn till förändringarna i samhället är nödvändigt.

Emellertid får denna anpassning icke drivas så långt att domstolarnas ledning av rättstillämpningen inom straffrätten skjuts i bakgrunden för att spara på resurserna. Så synes ha skett i utredningens förslag. Den omständigheten att brottsligheten ökat kraftigt under senare år får ej tas till intäkt för att avkriminalisera brott eller underlåta åtala brott i en omfattning som strider mot det allmänna rättsmedvetandet och underminerar rättssystemet.

I förslaget anges bl. a. beträffande de kriminalpolitiska övervägandena att dessa förutsätter ett nytänkande, varvid det måste bortses från det hittills använda systemet med påföljder. Den sedan lång tid tillbaka grundläggande regeln inom straffrätten att brott skall följas av brottspåföljd bör vidare uppges och i stället enligt utredningen ersättas av resocialiserande åtgärder utan straffrättsliga inslag. I straffprocessuellt avseende innebär utredningsförslaget betydande förändringar främst beträffande åklagarmyndigheternas befogenheter att underlåta åtal. Utredningsförslaget i dessa avseenden inger starka betänkligheter. Speciellt tveksamt är förslaget att medge åklagare rätt att efterge åtal i sådana fall, då det kan antas att den för brott misstänkte, därest lagföring skett, skulle ha dömts till villkorlig dom. Utredningsförslaget att underlåta åtal i dessa fall förefaller enligt rikspolisstyrelsens uppfattning innebära ett anmärkningsvärt avsteg från den i vårt land grundläggande huvudregeln inom straffprocessrätten att för brott misstänkt person skall få sin sak prövad av domstol. Att av resocialiseringshänsyn eller av processekonomiska skäl beträda en väg som i verkligheten innebär avkriminalisering av vissa brottstyper förefaller icke överensstämma med det övergripande målet för utredningsarbetet som angetts vara att både förbättra rättsskyddet för allmänheten och att tillgodose rättssäkerheten för gärningsmannen. Ändamålet att åstadkomma avkriminalisering av vissa brottstyper, som med hänsyn till förändrade normuppfattningar i samhället icke längre är förtjänta av samhällets skydd bör tillgodoses på det traditionella sättet, nämligen genom översyn av gällande lagstiftning i den mån denna lagstiftning visar sig otidsenlig. Denna metod som utredningen avvisar med motiveringen att den ofta ger upphov till tveksamheter om vilka gärningar som skall betraktas som straffvärda och som framförallt är tidsödande leder dock i de flesta fall till resultat som består under lång tid. Då rikspolisstyrelsens uppfattning i frågan är att avkriminalisering av olika brottstyper bör lösas på för svensk straffrättslagstiftning traditionellt sätt, anser sig rikspolisstyrelsen icke kunna tillstyrka utredningsförslaget. Vid en översyn av det straffrättsliga regelsystemet bör en omsorgsfull avgränsning av det för olika gärningstyper straffbara området genomföras. Härigenom kan utrymmet för åtalsunderlåtelse i motsvarande mån begränsas. Åtalsunderlåtelseinstitutet synes efter en översyn endast böra komma till användning i vissa fall av brottskonkurrens samt vid återfallssituationer.

Den av utredningen förordade utvidgningen av åtalsunderlåtelseinstitutet kan vidare förmodas medföra att domstolarna framledes om utred-

ningsförslaget leder till lagändringar får handlägga ett betydligt färre antal brottmål. Antalet brott i samhället nedbringas emellertid inte genom denna reform. För polisväsendets del innebär förslaget i vissa avseenden en ökad arbetsbelastning. Speciellt torde detta bli fallet vid åtalsunderlåtelse enligt RB 20 kapitlet 7 §, punkt 4 (villkorlig dom), då åklagarens underlag för beslut enligt detta lagrum med nödvändighet kräver ett omfattande förundersökningsmaterial. Vid ett stort antal brott, som kan förväntas leda till åtalsunderlåtelse, kommer den enda samhällsreaktionen i framtiden att bli förundersökningsförfarandet. Systemet såsom utredningen föreslagit det samma kan icke heller anses godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt.

I detta sammanhang vill rikspolisstyrelsen även framhålla den allvarliga konsekvensen för polispersonalens motivation för sitt arbete som kan bli följden av en reform med ökat antal åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsningar. Man måste nämligen då fråga sig vad det är för mening med att ha en dyrbar polisorganisation som gör omfattande utredningar av begångna brott, när utredningarna sedan kommer att framstå som mer eller mindre meningslösa. Konsekvensen av utredningens förslag leder närmast till att man då också bör avskaffa eller väsentligt begränsa polisens utredningar av begångna brott. En negativ utveckling på sätt nu antytts måste självfallet i avsevärd mån påverka samhällets förutsättningar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Enligt rikspolisstyrelsens uppfattning bör sålunda av straffrättslagstiftningen klart framgå vilka handlingar som är brottsliga och sedan bör ett rättsligt förfarande följa som uppfyller de krav på rättssäkerhet som man har rätt att ställa i ett rättssamhälle.

1.12 Kriminalvårdsstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen delar åtalsrättskommitténs uppfattning att övervägande skäl talar för att bibehålla nuvarande system med absolut åtalsplikt.

I likhet med åtalsrättskommittén är kriminalvårdsstyrelsen av den uppfattningen att ny gällande regler för åtalsunderlåtelse och möjligheter till förundersökningsbegränsningar är onödigt restriktiva. Styrelsen är därför positivt inställd till reformer inom detta område.

Styrelsen ansluter sig i stort till de synpunkter på och förslag till en utvidgad möjlighet för åklagare att besluta om åtalsunderlåtelse som framlagts av åtalsrättskommittén.

1.13 BRÅ

Syftet med åtalsrättskommitténs förslag är, vilket redan framgår av titeln på betänkandet, att begränsa de rättsvårdande myndigheternas befattning med brottmål. En sådan begränsning motiveras dels av kriminalpolitiska skäl, dels av processekonomiska skäl. Kommitténs uppdrag har emellertid såtillvida varit kringskuret att man enbart kunnat gå fram med förslag om straffprocessuella reformåtgärder.

Det står emellertid klart att de straffrättsliga och straffprocessuella reforminsatserna på detta område måste knytas samman. Genom strafflagstiftningen regleras kriminaliseringens omfattning. Därmed tilldelas de särskilda brotten det straffvärde de enligt lagstiftarens bedömning anses förtjäna. Ju mer preciserat det straffbara området och brottens straffvärde blir, desto mindre utrymme bör finnas för åtalsbegränsningar. Eller omvänt: en strafflag som ger vaga och obestämda gränser för kriminaliseringens omfattning bäddar med nödvändighet för ett system med långtgående åtalsrestriktioner.

Under de senaste åren har intresset inom kriminalpolitiken varit stort för sådana frågor som hänger samman med kriminaliseringens utbredning och avgränsning samt de rättsvårdande myndigheternas faktiska möjligheter att svara för regelkontrollen. I takt med samhällets socio-ekonomiska och tekniska utveckling har strafflagstiftningen byggts ut och är nu mycket omfattande.

Det står klart att en sådan expansiv utveckling ställt allt större krav på de rättsvårdande myndigheterna. Resurserna för att klara kontrollen över regelsystemet är otillräckliga. Många straffbud, särskilt på specialstraffrättsens område, har svag förankring i folks rättsmedvetande. De överträds i stor utsträckning utan att samhället förmår reagera. Det ligger en allvarlig fara i att straffrätten därigenom uppfattas som ett svagt svärd och att vissa straffbud bara fungerar som "skrivbordsprodukter".

Mot denna bakgrund är det självklart att man frågar sig vilka konsekvenserna skall bli om utvecklingen fortsätter i samma spår. Det finns ett intresse att från straffrätten utmönstra sådana bestämmelser som avser gärningar av ringa straffvärde. Man vill här i stället anvisa andra sanktionsformer än straff, t. ex. administrativa avgifter. Genom sådan s. k. depenalisering kan rättsvårdens arbetsbörda avlastas och resurserna koncentreras till allvarligare brottslighet.

Den allmänna iakttagelsen blir emellertid att man hittills inom lagstiftningen gått försiktigt fram såväl med reell avkriminalisering som depenalisering. De mest påtagliga resultaten av denna reformpolitik utgör avkriminaliseringen av fylleriet samt depenaliseringen av ringa skattebrott, olovligt byggande och olaga parkering.

Utvecklingen har i stället gått i riktning mot att åstadkomma den nödvändiga avgränsningen av straffrätten med straffprocessuella medel, främst genom en utvidgning av utrymmet för åtalsrestriktioner. Dels har nya åtalsregler införts som skall begränsa tillämpningen av vissa straffbestämmelser (t. ex. avseende gäldenärsbrott, snyltningsbrott). Dels har utrymmet för åtalsunderlåtelse generellt vidgats. I detta sammanhang bör också nämnas att tillämpningsområdet för rapporteftergift tänjts ut, varigenom polisen i större utsträckning än tidigare kan underlåta att rapportera och utreda mindre brott.

Det förslag som nu lagts fram av åtalsrättskommittén innebär en klar

markering av att reformpolitiken skall fortsätta på den utstakade vägen och siktar mot en betydande utvidgning av området för "straffprocessuell avkriminalisering".

Kommittén har härvidlag bundits upp av sina direktiv. Någon anledning för kommittén att ingående diskutera om denna framgångsväg är riktig, betraktad i ett större kriminalpolitiskt sammanhang, har inte funnits. Kommittén är dock klart medveten om betydelsen av reforminsatser på straffrättslig väg. Principiellt anses sådana lösningar vara att föredra. Eftersom kommitténs uppdrag som nämnts är klart processrättsligt inriktat, anser man sig dock inte närmare kunna gå in på frågan om behovet av en avgränsning av straffrätten.

Detta är från många synpunkter olyckligt att kommittén på detta sätt nödgats arbeta från en relativt snäv infallsvinkel. Därmed har den viktiga frågan om sambandet mellan avkriminalisering/depensalisering och åtalsbegränsningar lämnats öppen. Kommittén har inte heller ansett sig ha anledning att pröva behovet av särskilda åtalsregler eller att pröva innehållet och omfattningen av sådana nu existerande regler. Detsamma gäller den viktiga frågan hur ett system med åtalsunderlåtelse skall anpassas till vårt sanktionssystem eller kanske inordnas däri.

Utvecklingen under de senaste decennierna har vidare medfört en delvis förändrad syn på kriminalpolitikens förhållande till socialpolitiken. De hittills förhärskande idéerna om att sociala och medicinska vård- och behandlingsåtgärder i stor utsträckning skall tjäna som reaktionsmedel på grund av brott, håller på att överges. Trenden inom socialpolitiken går i stället mot att de sociala myndigheterna skall avlägsna sig så långt som möjligt från tvångsingripanden. Det är givet att en sådan utveckling måste få konsekvenser för tillämpningen av vårt sanktionssystem och i samma mån påverka möjligheterna att avstå från åtal i "resocialiseringsfall".

Med den nu lämnade bakgrundsbeskrivningen vill BRÅ visa att åtalsrättskommitténs förslag inte bör prövas isolerat utan i ett större kriminalpolitiskt och socialpolitiskt sammanhang. Det är önskvärt att reformpolitiken vilar på så bred bas som möjligt. En rad utredningar, som nyligen lagt fram sina förslag eller inom den närmaste tiden ämnar lägga fram sina förslag, arbetar med problem som vävs in i varandra. Bland dem kan förutom åtalsrättskommittén nämnas 1968 års brottmålsutredning, förvandlingsstraffutredningen, socialutredningen, ungdomsfängelseutredningen, utredningen om behandling av psykiskt avvikande, utredningen om eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet inom straffrätten. Härtill kommer att BRÅs kriminalpolitiska arbetsgrupp har till uppgift att se över hela sanktionssystemet och lägga fram en rapport mot slutet av detta år.

Ett ståndpunktstagande till åtalsrättskommitténs förslag borde sålunda föregås av en allmän diskussion om inriktningen av den framtida kriminalpolitiken och en mål-medelanalys. Därvid borde olika intressen vägas mot

varandra med sikte på att nå fram till en enhetlig och samlad linje för reformarbetet. Läget är nu sådant att det arbete som bedrivs på olika håll präglas av osäkerhet om vilka framgångsvägar som bör väljas och en påtaglig risk för intressekollisioner.

En aktuell fråga blir om kriminalisering skall tillgripas i den utsträckning som nu sker utan att man först bestämmer en rimlig nivå för vad som skall vara straffvärt. Följden av nuvarande politik blir att ansvaret för vad som skall utgöra brott och vara straffbart i realiteten förs över från samhällets lagstiftande myndigheter till åklagare och rättsvärd. En sådan ordning skapar osäkerhet om strafflagens gränser och kan också komma i konflikt med vissa grundläggande principer som bör gälla för strafflagstiftningen, såsom legalitet, förutsebarhet, rättvisa och jämlikhet.

En annan framgångsväg skulle alltså vara att straffrätten avgränsas till sådana brott som uppnår viss nivå för straffvärdet och att de rättsvärdande myndigheterna kan reagera enligt principen att brott skall följas av straff. Utrymmet för åtalsrestriktioner blir i så fall klart avgränsat.

Enligt BRÅs uppfattning bör siktet vara inställt på den sistnämnda vägen. Detta förutsätter dock att man kan anvisa lösningar som möjliggör avkriminalisering och depenalisering inom stora områden av nuvarande strafflagstiftning, att de straffbestämmelser som krävs för kontrollen preciseras till innehåll och omfattning (eventuellt bör man här överväga behovet av en nedre straffbarhetsgräns) och att sanktionssystemet utformas på sådant sätt att det svarar mot behovet av olika reaktionsformer.

En sådan inställning kan synas frondera mot grunderna för åtalsrättskommitténs förslag. Utgångspunkten för kommittén har nämligen varit ett "nytänkande" som innebär att man i ökad grad avlägsnar sig från principen att brott skall följas av brottspåföljd. Skillnaden ligger emellertid däri att kommittén inte ansett sig kunna beakta behovet av en avgränsning av straffrätten. De förutsättningar som kommittén haft att arbeta från – nämligen att "överkriminaliseringen" skall fortsätta – bildar bakgrund för ett nytänkande i den riktning kommittén anvisat.

Det måste också betonas att en straffrättsreform, som enligt BRÅ är kriminalpolitiskt motiverad och avsevärt skulle begränsa behovet av åtalsrestriktioner, likväl måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Såsom systemet nu är utformat har man tvingats att tillgripa åtalsrestriktioner som medel för att begränsa lagföringen. Den grundläggande tanken, till vilken även BRÅ vill ansluta sig, är att det inte går att förena en långtgående kriminalisering med principen att straff alltid skall följa på brott. Det finns för närvarande inga andra möjligheter att åstadkomma den nödvändiga avgränsningen av kriminaliseringen än genom åtalsrestriktioner.

Samtidigt vill BRÅ understryka att tillgripandet av åtalsrestriktioner inte får medföra att strävandena att avgränsa straffrätten genom avkriminalisering eller depenalisering skjuts tillbaka. BRÅ kan alltså inte acceptera att en reform i den riktning kommittén föreslår får tas till intäkt för att man nu

valt linje för kriminalpolitiken. Det bör i stället vara på straffrättslig väg som utrymmet för kriminalisering skall bestämmas. Det är särskilt angeläget att gå fram med sådana straffrättsliga reformåtgärder på områden där åtalsrestriktioner vinner terräng, eftersom detta indicerar behovet av straffbarhetsinskränkning. Målsättningen bör sålunda vara att på sikt avgränsa området för åtalsrestriktioner.

Sammanfattningsvis är BRÅs allmänna uppfattning att reformer som siktar mot att avgränsa det straffbara området i första hand bör ske på straffrättslig väg. I den mån en utbyggnad av institutet åtalsunderlåtelse motiveras av förmenta behov av straffbarhetsinskränkning, bör denna ske inom avsevärt snävare gränser än vad åtalsrättskommittén föreslagit.

Åtalsrättskommittén har lagt ner betydande arbete på att bestämma hur långt man bör gå med en utbyggnad av institutet åtalsunderlåtelse, vilka generella hinder som kan finnas och inom vilka områden man bör räkna med att institutet vinner tillämpning. Förslaget innebär totalt sett en betydande utvidgning jämfört med nuvarande förhållande. Hur långtgående tillämpningen i praktiken kommer att bli är bl. a. beroende på tolkningen av klausulen "hinder med hänsyn till viktigt allmänt intresse".

Kommittén har funnit att den nuvarande klausulen att åtal kan påkallas "ur allmän synpunkt" inte ger tillräcklig handlingsfrihet för tillämpningen. Klausulen har i praxis tolkats restriktivt vilket bl. a. belyses av att antalet årligen meddelade åtalsunderlåtelser jml 20:7 p. 1 RB (bötesfallen) ligger på förhållandevis låg nivå. Kommittén har därför valt att konstruera en regel som avses ge klarare vägledning och vidgade möjligheter för åklagarna att bestämma vad som skall falla utanför lagföringsområdet.

Genom att införa begreppet "viktigt allmänt intresse" som indikation för åtal har kommittén markerat att de allmänpreventiva synpunkterna bör tillmätas avsevärt mindre betydelse än nu. En sådan deklaration anses tydligen nödvändig för att reformen skall kunna få den avsedda genomslagskraften.

BRÅ ställer sig dock tveksam till det lämpliga i att så markant skjuta de allmänpreventiva intressena i bakgrunden utan att man närmare diskuterar de kriminalpolitiska konsekvenserna därav. Uppfattningen att straff skall följa på brott får dock antas ha relativt stark förankring i folks rättsmedvetande. Man kan också utgå ifrån att straffhotet av de flesta människor upplevs som en realitet, i varje fall när det gäller brott som uppnått viss svårhetsgrad.

Det vore från dessa synpunkter av stort intresse att veta hur människor kommer att reagera, om det blir uppenbart för dem att lagföring och straffsanktioner i stor utsträckning uteblir efter uppklarade brott. Kommer det att medföra en allmän försvagning av straffrätten? Kommer det att få konsekvenser för den allmänna regelefterlevnaden?

Åtalsrättskommittén hamnar här på osäker mark vilket är förklarligt med hänsyn till att våra kunskaper om allmänpreventionen är mycket begränsade. Kommittén hävdar visserligen att själva brottsupptäckten och den varning som ligger däri i många fall bör vara tillräcklig för att tillgodose detta intresse, men något stöd för denna uppfattning har inte redovisats. Det är här mer en fråga om tro än vetande. Klart är emellertid att man inom forskningen under senare år alltmera börjat intressera sig för strafflagstiftningens allmänpreventiva funktioner, varvid bl. a. frågor om konsekvens, rättvisa och förutsebarhet i straffmätningen samt effektiviteten i straffsystemet och dess betydelse för den allmänna laglydnaden (rättsmedvetandet) kommit i blickpunkten.

Det vore naturligtvis för mycket att begära att åtalsrättskommittén skulle bedriva egen forskning angående allmänpreventionen. Men det hade varit av värde för en analys av innehållet i klausulen, "viktigt allmänt intresse", om kommittén kunnat beskriva forskningens nuvarande ställning och referera till de spridda resultat och tankar som kan ha betydelse i detta sammanhang. (Jfr BRÅs rapport 1975: 2 General Deterrence.)

BRÅ har bl. a. ställt sig frågan vilken betydelse själva lagföringen kan ha från allmänpreventiv synpunkt. Det är tänkbart att rättegången som sådan – om den organiseras rationellt just för detta syfte – kan verka i preventiv anda. Genom rättegången och domstolens agerande kan samhällets ogillande av brottet markeras, rättegången kan få viss publicitet och den uppmärksamhet som lagbrytaren härigenom utsätts för kan för många verka avskräckande.

Ett system som innebär att lagföringen i allt större utsträckning flyttas från domstolarnas sessionssal till åklagarnas arbetsrum (strafföreläggande, åtalsunderlåtelse) eller anförtros den enskilde polismannen (ordningsbotsföreläggande, rapporteftergift) kan däremot mycket väl uppfattas som en försvagning av rättsvården och mindre avskräckande samt alltså få negativa effekter från allmänpreventiv synpunkt.

Det sagda innebär naturligtvis inte att vi bör återgå till den ordning som gällde när ansvaret för rättsskipningen enbart låg på domstolarna. Det möjligheter till avstående från åtal liksom de möjligheter till förenklad och summarisk handläggning av mindre brottmål som nu erbjuds och som kommer att utökas (jfr prop. 1975/76: 148) innebär betydande vinster både från processekonomisk och kriminalpolitisk synpunkt. Men det kan finnas anledning att uppmärksamma lagföringens allmänpreventiva betydelse om utvecklingen går vidare mot en allmän försvagning av domstolarnas roll. Det ter sig från denna synpunkt särskilt betänkligt att även brott av relativt allvarlig beskaffenhet undandras domstols prövning.

BRÅ kan alltså i detta läge inte acceptera att de allmänpreventiva inslagen skjuts tillbaka innan man närmare klargör de kriminalpolitiska konsekvenserna av detta. *Den föreslagna formuleringen "viktigt allmänt intresse" bör därför enligt BRÅs mening ge större utrymme åt synpunkten att*

lagföringen kan vara påkallad av allmänpreventiva skäl samt att brottets svårighetsgrad kan utgöra hinder mot åtalsunderlåtelse.

1.14 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen instämmer i kommitténs synpunkter vad gäller behovet att bringa ned antalet rättegångar. Detta kan i och för sig också ske genom en begränsning av området för brottsliga gärningar. Så kan man t. ex. tänka sig att i större utsträckning undanta ringa fall av vissa gärningar från det straffbelagda området. Kommitténs uppdrag har emellertid inte varit att undersöka möjligheten härav utan att föreslå nya regler för underlåtelse av åtal och för undvikande av förundersökning i ytterligare fall än vad som nu gäller. I stort kan socialstyrelsen tillstyrka de av kommittén framlagda förslagen men har också vissa invändningar däremot.

Kommittén har stannat för att ha kvar principen om absolut åtalsplikt med särskilt angivna undantag, i stället för att införa s. k. relativ åtalsplikt inom svensk straffprocessrätt. Socialstyrelsen kan instämma i de synpunkter som framförts för att i princip bibehålla den absoluta åtalsplikten. Med de föreslagna utvidningarna av möjligheterna till åtalsunderlåtelse torde inte heller en relativ åtalsplikt innebära några egentliga fördelar. En regel om relativ åtalsplikt för brott begångna av ungdomar i åldern 15–17 år kunde emellertid vara ett stöd för uppfattningen att åtal i princip inte bör ske i dessa fall. Socialstyrelsen återkommer nedan till frågan.

Socialstyrelsen kan vidare instämma i att åtalsunderlåtelse inte bör få ges, om viktigt allmänt eller enskilt intresse talar för åtal.

1.15 Riksskatteverket

Utredningsförslaget är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Möjligheterna till åtals- och påföljdseftergift får för straffprocessen i stort anses medföra betydande fördelar ur processekonomisk och kriminalpolitisk synpunkt. Sanktionssystemet får genom förslaget en vidare ram varvid bl. a. resocialiseringsåtgärder utan straffrättslig karaktär mera än nu kan komma till användning i stället för brottspåföljd.

1.16 Hovrätten för Västra Sverige

Kommittén har ägnat stort utrymme i betänkandet åt den principiella frågan om absolut åtalsplikt eller relativ åtalsplikt skall utgöra grundvalen för åklagarväsendets verksamhet. Därvid har kommittén kommit fram till att de i direktiven angivna målen kan uppnås oavsett vilken utformning man ger åtalsplikten. Kommittén har slutligen stannat för att behålla den nuvarande regleringen med en absolut åtalsplikt, d vs. det skall föreligga en presumtion för åtal, vilken endast kan brytas under vissa i lag angivna betingelser. Som huvudskäl för denna ståndpunkt har kommittén angivit att principen om allas likhet inför lagen bäst tillgodoses om presumtionen för åtal behålls. Hovrätten instämmer häri men vill dessutom anföra följande

de synpunkter. Det gäller sedan gammalt i Sverige att det ankommer på domstol att bedöma om någon gjort sig skyldig till brott och – i så fall – vilken påföljd som skall bestämmas för brottet. Grunden härför är huvudsakligen att det ansetts bäst gagna rättssäkerheten om frågor om brott och påföljder för brott behandlas av domstolar. Vissa undantag från denna huvudregel har efterhand måst göras av bl.a. samhällsekonomiska skäl, när belastningen på domstolarna blivit alltför stor. Huvudprincipen torde dock alltså ha sin giltighet. Om en regel om relativ åtalsplikt fick ersätta vad som nu gäller, skulle det innebära ett principiellt frångående av nämnda huvudregel. Det nu anförda anser hovrätten vara det väsentligaste principiella skälet för att den absoluta åtalsplikten skall behållas.

I direktiven för kommitténs arbete har departementschefen tagit upp frågan om vilken verkan själva domstolsförfarandet har från kriminalpolitisk synpunkt. Han har därvid redogjort för den uppfattningen att rättegången ibland kan äventyra ett från angivna synpunkt värdefullt samarbete med den brottslige eller att lagföringen i vart fall inte medför några fördelar ur sådan synvinkel. Departementschefen har också uttalat att det vid brott begångna av psykiskt sjuka och därmed jämställda ofta torde vara föga meningsfullt och ibland t.o.m. skadligt för den sjuke med ett rättegångsförfarande. Kommittén har i denna del anført att det är ett känt förhållande att det för många tilltalade är en mycket påfrestande upplevelse att genomgå en brottmålsrättegång. Enligt kommittén finns det dock inget egentligt belägg för att denna upplevelse skulle, även när rättegången är över, ha inverkan på de tilltalades inställning till resocialiseringsåtgärder och samarbetsvilja i övrigt. Vidare har kommittén anført att man i ett system, varigen ökat utrymme för åtalsbegränsningar på den grunden att rehabiliteringsåtgärder kommer till stånd utan rättegång, givetvis har att räkna med att det senare i många fall förekommer återfall i brott och i viss utsträckning också upprepade återfall. I sådana fall anser kommittén att det uppkommer ett behov av en viss upptrappning av reaktionen, för att det för gärningsmannen skall markeras det alltmera allvarliga i situationen. Att i dylika fall tillgripa domstolsförfarande torde enligt kommittén ofta innebära en för den tilltalade tankeväckande upptrappning i angivna syfte. Kommittén har emellertid framhållit, att den kriminalpolitiska infallsvinkeln beträffande domstolsförfarandet måste betecknas som sekundär, eftersom behovet av domstolsförfarande i första hand måste bedömas utifrån de rättssäkerhetssynpunkter som betingat brottmålsprocessens utformning.

Hovrätten vill med anledning av departementschefens och kommitténs ställningstagande i angivna hänseende anföra följande. Det torde vara ställt utom allt tvivel att ett åtal med åtföljande huvudförhandling vid domstol för många tilltalade innebär en psykisk påfrestning. Någon undersökning, som visar vad anledningen härtill skulle vara, föreligger veterligt inte. Vissa säkra antaganden synes dock kunna göras. I främsta rummet kommer därvid naturligtvis oron för vilken påföljd, som domstolen i hän-

delse av fällande dom kommer att utdöma. Ett annat förhållande som måste ha betydelse i detta sammanhang är den utbredda okunskapen om vad en brottmålsrättegång innebär och vilka krav som ställs på den tilltalade i olika avseenden under förhandlingen. Att utnyttja dessa förhållanden i kriminalpolitiskt syfte är emellertid föga tilltalande. Strävan från statsmakterna bör i stället vara att genom ökad undervisning och upplysning i dessa frågor motarbeta det förhållandet att domstolsförfarandet upplevs som något oroande i sig. Det bör även anmärkas att det med kommitténs förslag kan bli tämligen slumpartat vilka som kommer att bli ställda inför rätta och vilka som slipper undan med åtalsunderlåtelse, eftersom besluten i åtalsfrågorna blir beroende av om det föreligger t. ex. målsägandanspråk som bör föranleda åtal.

Av det föregående torde framgå att hovrättens principiella ståndpunkt är att frågor om ansvar för brott skall avgöras av domstol och att det måste krävas starka skäl för att det slutliga avgörandet skall kunna förläggas till åklagarplanet. Hovrätten ifrågasätter inte riktigheten av kommitténs konstaterande att åklagarkårens kompetens har höjts på senare tid. Det måste emellertid framhållas att åklagarens verksamhet redan nu är av så grannliga och ansvarsfylld natur att den huvudsakligen genom förbättrad utbildning vidgade kompetensen väl erfordras för uppgifterna med avseende på förundersökningsledning, beslut i åtalsfrågor och utfärdade av strafföreläggande. Att ålägga åklagaren att på egen hand utreda ifrågasatt brottslighet samt slutligt avgöra ansvars- och påföljdsfrågor bör enligt hovrättens mening inte ske i större utsträckning än som nu är fallet och bör i princip inte alls få förekomma vid brottslighet där frihetsberövande påföljd är aktuell, även om domstolen i det särskilda fallet kan väntas döma till skyddstillsyn, villkorlig dom eller överlämnande till särskild vård. (Hovrätten bortser härvidlag från brott av underåriga, där särskilda skäl anses föreligga att underlåta lagföring vid domstol.) Rättsskyddsintresset har nämligen vid fängelsebrottslighet sådan styrka att domstolsförfarandet knappast kan undvaras. Hovrätten avser här närmast den kontrollfunktion domstolsförfarandet har. Det inträffar ju inte sällan att även då brott erkänts, domstolen finner detta böra rubriceras på annat sätt än åklagaren gjort, eller att åklagaren förbisett någon omständighet som är ägnad att påverka bedömningen i för den tilltalade förmånlig riktning. I kommitténs förslag har synbarligen någon annan kontroll än genom inspektioner av ansvarig åklagares bedömning inte befunnits nödvändig, eftersom man förutom den utvidgade möjligheten till åtalsunderlåtelse föreslår att den kontroll från överordnad åklagares sida som nu föreligger skall avskaffas. Rättsskyddsintresset har på detta sätt skjutits ytterligare i bakgrunden.

I betänkandet har kommittén tagit upp möjligheten att ge åklagarna befogenhet att meddela beslut vid sidan av eller i själva beslutet om åtalsunderlåtelse, såsom förordnande om övervakning, åläggande av böter, överlämnande till viss vård eller meddelande av särskilda föreskrifter. Kom-

mittén har emellertid avvisat denna tanke och därvid uttalat att det för kommittén framstätt som så otänkbart att åklagare på sådant sätt skulle ges i realiteten utpräglat dömande funktioner att kommittén inte sett sig föranlåten att gå in i någon närmare diskussion av de olika delspörsmål som skulle aktualiseras med en sådan ordning. Genom vissa av de framlagda förslagen skulle dock åklagaren enligt hovrättens mening i praktiken få en dömande funktion. Eftersom det krävs klarhet i skuldfrågan innebär åklagarens beslut om åtalsunderlåtelse en "dom" såtillvida, att det helt motsvarar den del av domstolens dom som innefattar ställningstagandet i ansvarsfrågan. Åklagarens beslut saknar däremot påföljselementet. Den praktiska skillnaden framstår dock som obetydlig, särskilt i de av kommittén föreslagna fallen av åtalsunderlåtelse som grundas på att resocialiseringsåtgärder kommer till stånd med anledning av det begångna brottet.

1.17 Stockholms tingsrätt

Erfarenhetsmässigt kan sägas, att det vid tingsrätterna – i varje fall vid Stockholms tingsrätt – alltför förekommer ett ganska stort antal brottmål, beträffande vilka rättegångsförfarandet måste anses vara med hänsyn till målens beskaffenhet alltför omständligt och kostnadskrävande. Beträffande många av dessa mål kan vidare ifrågasättas om det är meningsfullt att föra fram dem till huvudförhandling. Som exempel kan nämnas flertalet av sådana under förundersökningen erkända bötesmål, vilka kan företas till huvudförhandling utan hinder av att den tilltalade uteblivit, eller sådana mål, vari den tilltalade erkänt brottet och någon tvekan ej råder om att påföljden skall bestämmas till villkorlig dom respektive överlämnande till vård enligt barnavårdslagen. Ytterligare exempel utgör de mål, som rör återfall i enstaka brott av till skyddstillsyn redan dömd tilltalad och där det nya brottet är erkänt samt pågående rehabilitering inom ramen för skyddstillsynen inte bör avbrytas. I bla. de nämnda fallen anser tingsrätten det vara angeläget, att åtalsunderlåtelse sker i större utsträckning än för närvarande. Det är också syftet med kommittéförslaget. Detta innehåller även bla. möjligheter till åtalsbegränsningar i fall av seriebrottslighet, vilket tillgodoser den framställning i frågan tingsrätten gjort tidigare.

Den av kommittén föreslagna utvidningen av möjligheterna att underlåta åtal skulle alltså, om den genomfördes, medföra vinster främst från processekonomisk synpunkt. Tingsrätten ställer sig därför i huvudsak positiv till kommitténs förslag. I några avseenden, varom mera i det följande, vill tingsrätten dock framföra vissa reservationer.

— — — — —

Kommittén behandlar utförligt frågan, huruvida nuvarande princip för åklagares skyldighet att åtala brott som hör under allmänt åtal, den s. k. absoluta åtalsplikten, skall behållas, eller om en relativ åtalsplikt i stället skall införas. Kommittén förordar ett bibehållande av den absoluta åtals-

plikten främst av rättssäkerhetsskäl. Tingsrätten delar kommitténs uppfattning härvidlag.

Den absoluta åtalsplikten innebär en presumtion för åtal som endast bryts av i lag angivna undantag. Från rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget, att undantagen preciseras så långt det är möjligt i lagtext. Kommittén anger som grundförutsättning för åtalsunderlåtelse, att sådan får meddelas om hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Tingsrätten anser för sin del, att det härutöver borde fastställas en mer preciserad yttre ram med avseende på brottens art och svårighet, utanför vilken åtalsunderlåtelse ej kan ske. Som kommittén anför, torde det inte vara möjligt att få fram någon invändningsfri övre gräns för åtalsbegränsningarnas område med hjälp av straffskalorna enbart. Om däremot anges, att åtalsunderlåtelse är utesluten beträffande brott med ett straffminimum av förslagsvis fängelse ett år samt beträffande sådana uppräknade brott, som har ett lägre straffminimum men som av allmänpreventiva skäl ej kan lämnas utan åtal, torde av kommittén anförda huvudskäl mot att i lagtext angiva straffminimum bortfalla. Visserligen kan en uppräkning av olika brottstyper på sätt tingsrätten tänker sig möta vissa svårigheter. Med den av kommittén föreslagna ordningen kommer dock dessa svårigheter i stället att uppstå vid tillämpningen. Såvitt tingsrätten kan förstå, torde riksåklagaren, om en enhetlig praxis skall kunna uppnås, tvingas att i anvisningar till åklagarmyndigheterna förteckna de brott, som ej kan bli föremål för åtalsunderlåtelse. Tingsrätten har ingen annan uppfattning än kommittén om när åtal ej kan avvaras. Emellertid torde en större precisering i detta avseende underlätta tillämpningen och gagna rättssäkerheten.

Avslutningsvis vill tingsrätten endast peka på, att de mål utredningsdirektiven uppställer torde kunna uppnås också på andra vägar än de kommittén anvisar. Mot kommittéförslaget kan resas invändningen att det pålägger åklagarna vissa nya funktioner, som hittills utövats av domstolarna. Det borde vara möjligt att i stället för att utvidga området för åtalsunderlåtelser låta de fall kommittéförslaget avser prövas av domstol utan huvudförhandling och med möjlighet för en ensamdomare att genast på handlingarna meddela påföljdseftergift, förordna att tidigare ådömd påföljd skall avse nya brott, förordna om överlämnande till särskild vård, meddela villkorlig dom, utdöma böter samt i tveksamma fall hänskjuta målet till huvudförhandling. Detta förfaringssätt skulle i så fall tillämpas endast beträffande en strikt avgränsad kategori mål bestämd ungefär på sätt tingsrätten anført ovan angående åtalspliktens utformning.

1.18 Göteborgs tingsrätt

Tingsrätten vill till en början framhålla, att förslagets kriminalpolitiska och processekonomiska verkningar är svåra att överblicka. Enligt tingsrät-

tens uppfattning har kommittén underskattat de kriminalpolitiska nackdelarna med förslaget, medan de processekonomiska vinsterna är oklara. Betänkandet innehåller ingen mer ingående diskussion av den effekt på brottsutvecklingen som förslaget kan tänkas ha. Det är vidare en allvarlig brist att utredningsmaterialet ej ger tillräcklig vägledning ens för en överlagsmässig beräkning av de resurser som – om förslaget genomförs – skulle frigöras för andra uppgifter.

Av vissa formuleringar i betänkandet kan man få intrycket att det är kriminalpolitiska skäl som ligger till grund för förslaget att i vissa fall låta åtalsunderlåtelse träda i stället för villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård. Uppenbarligen är det dock processekonomiska synpunkter som spelat den helt avgörande rollen. Kriminalpolitiskt har förslaget inte högre ambitioner än att ersätta brottsbalkens påföljder med andra åtgärder, som anses erbjuda en tämligen god motsvarighet.

Vid en diskussion av de kriminalpolitiska effekterna av förslaget bör även följande beaktas. Statsmakternas strävan måste ständigt vara att förbättra påföljdssystemet i brottsförebyggande syfte. Allt tyder på att utvecklingen därvid leder mot alltmer differentierade påföljder, som också kan kombineras med varandra för att anpassas till den tilltalades sociala situation. Om denna utveckling fortsätter, kommer det att bli svårare för en åklagare att på ett tidigt stadium av utredningen förutsäga, vilken påföljd som domstolen kommer att välja efter en mera fullständig utredning. Redan nu måste en sådan bedömning vara vansklig. Den kommer att ytterligare försvåras i takt med att möjligheterna ökas att variera och nyansera olika påföljder. Under sådana omständigheter är det föga framsynt att införa en ordning, som bygger just på åklagarens möjligheter att korrekt förutsäga resultatet av en domstolsprövning.

Då det gäller de kriminalpolitiska aspekterna bör vidare några ord sägas om själva domstolsförfarandets betydelse. Huvudförhandlingen ger ett bra beslutsunderlag för påföljdens bestämmande. Tingsrätten tänker då inte bara på den skriftliga utredning som inhämtats om den tilltalades person och förhållanden utan också på de möjligheter som förhandlingen erbjuder att komplettera den utredningen och för rätten att genom samtal med den tilltalade få en mera nyanserad uppfattning om honom. Domstolsförfarandet garanterar alltså en rättssäkerhet vid ååföljdsvalet, som till stora delar går förlorad i de fall som berörs av kommitténs förslag. Förhandlingen torde också för flertalet tilltalade understryka allvaret i vad som hänt. Man bör därför inte bortse ifrån att den kan ha en brottsförebyggande effekt inte bara genom att den ger ett säkert underlag för påföljdsvalet utan också i sig. Det skall emellertid inte förnekas att huvudförhandlingen – eller snarare väntan på denna – undantagsvis kan utgöra hinder för en resocialisering. Härtill återkommer tingsrätten i sista avsnittet av sitt yttrande.

Tingsrätten saknar underlag och förutsättningar att bedöma i vilken mån förslaget medför besparingar och underlättar en omfördelning av resurser-

na inom olika delar av rättsväsendet. Hur förslaget skulle inverka på tingsrättens egen verksamhet är osäkert. Arbetssituationen är dock inte sådan att handläggningen av den typ av mål, som berörs av förslaget, lägger hinder i vägen för domstolens möjligheter att snabbt avgöra mål av allvarigare art. Ej heller medför arbetet med förtursmålen att andra mål måste vänta på avgörande under någon längre tid. En förhållandevis liten del av arbetstiden på en brottmålsavdelning åtgår för att förbereda och handlägga den typ av mål som berörs av förslaget. Arbetsbesparingarna för tingsrättens del kan under alla omständigheter inte bli stora.

Mot förslaget kan ytterligare principiella invändningar göras. Brottsmålsprocessen är strängt uppbyggd med ett tvåpartsförhållande och detta samt offentligheten och avgörandet med flera domare anses utgöra väsentliga inslag till skydd för den enskildes rättssäkerhet. Åklagarorganisationen är tillkommen och uppbyggd för att vara en av parterna i processen. Det strider mot dessa principer att göra åklagaren till domare i en stor del av brottmålen, vilket blir fallet om man tillägger åtalsunderlåtelsen innebörd av varning och avser att åklagaren genom åtalsunderlåtelsen skall kunna initiera olika stöd- och vårdåtgärder. Särskilt betänkligt är detta som åklagaren avgör ett ärende ensam, utan offentlig insyn.

Det synes dock vara fel väg att gå om man bygger upp åklagarväsendet som en domstolsorganisation genom att tillföra åklagarmyndigheterna lekmanrepresentanter. I stället bör rättegång inför domstol vara det normala förfarandet, men om man anser rättegången alltför resurskrävande eller på annat sätt bristfällig bör åtgärder vidtas för att förbättra denna. Det är bättre att ändra på rättegångsbalken och införa enklare former för rättegång än att inte ha någon rättegång alls. Tingsrätten avstyrker således och av skäl som nedan närmare utvecklas att förslaget – utom i vissa detaljfrågor – läggs till grund för lagstiftning.

I det följande kommenterar tingsrätten vissa kapitel i betänkandet samt lagtexten.

— — — — —

Tingsrätten delar kommitténs uppfattning att den s. k. absoluta åtalsplikten bör bibehållas som grundregel. En huvudinvändning mot kommitténs förslag är dock att det genom utformningen av den grundläggande bestämmelsen (20 kap 7 § rättegångsbalken) skapas ett synnerligt vidsträckt område där åtalsunderlåtelse i princip kan äga rum. Det är fråga både om mindre allvarliga brott, nämligen dem som kan antagas föranleda böter, och om allvarligare brott i den situationen att den misstänkte är välartad (villkorlig dom-fallet) och det fall då den misstänkte ej är välartad utan redan har blivit föremål för brottspåföljd eller avses bli föremål för särskild vård eller andra sociala stödåtgärder. Innebörden i förslaget är strängt taget att endast de fall som kan föranleda frihetsberövande undantagslöst bör gå till domstol. Man kan ifrågasätta om det inte vore klarare att skriva

ut detta i lagtexten. Vidare skapar kommittén genom den inledande meningen i denna paragraf ett utomordentligt vidsträckt undantag från området för åtalsunderlåtelse, nämligen då hinder mot åtalsunderlåtelse möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Detta uttryck är vagt och det är därför svårt att bedöma vilken effekt förslaget får. Principiellt är det möjligt för åklagarna att i stor utsträckning begränsa åtalerna i förhållanden till vad som nu gäller. Å andra sidan är det möjligt att åklagarna med en vidsträckt tolkning av begreppet allmänt eller enskilt viktigt intresse i praktiken vidhåller i stort sett samma åtalspraxis som för närvarande. För rättssäkerheten är det olyckligt med bestämmelser som är så kautschukartade.

1.19 Länsstyrelsen i Stockholms län

Åtalsrättskommittén har i enlighet med sina år 1970 erhållna direktiv utarbetat förslag till en avsevärd utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse. Kommittén har visserligen inte velat gå så långt som att, enligt vad i direktiven ifrågasättes, föreslå upphävande av den nuvarande s. k. absoluta åtalsplikten — dvs. skyldigheten för åklagare att åtala vid brott, i den mån inte inskränkande bestämmelser meddelats. Den betydande ökningen av sådana inskränkande bestämmelser enligt förslaget synes dock avsevärt reducera den praktiska innebörden av absolut åtalsplikt.

De utvidgningar av möjligheterna till åtalsunderlåtelse som kommittén föreslår ansluter sig delvis till redan befintliga fall av eftergift eller innebär nyheter av förhållandevis begränsad räckvidd. Exempel härpå är möjligheten att vid seriebrottslighet underlåta åtal för vissa brott som ej bedöms ha betydelse för påföljdens bestämmande eller att i viss utsträckning utvidga eftergiftsmöjligheterna vid bötesbrottslighet. Av väsentligt större principiell och praktisk betydelse är förslagen att redan på åklagarstadiet låta en tänkt insats av sociala eller medicinska vård-, stöd- eller hjälpåtgärder påverka lagföringen och ge möjlighet till åtal eftergift. Liknande betydelse har förslaget att låta åklagaren ge åtalsunderlåtelse om villkorlig dom kan antas, d v s. i realiteten att från domstol till åklagare överflytta en betydelsefull bedömning. Betänkandet innehåller också förslag i syfte att påskynda förfarandet enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samt förenkla förundersökningsförfarandet. Förslagen anges vara utarbetade med hänsynstagande till såväl kriminalpolitiska som process-ekonomiska synpunkter.

Länsstyrelsen finner till en början angeläget understryka den betydelsefulla skillnaden mellan kriminalpolitiska reformer inom påföljdssystemet och inom lagföringssystemet.

Vad gäller *påföljderna* vid brott ansluter sig länsstyrelsen tveklöst till de nyare riktlinjer som inneburit att man eftersträvat en minskad tillämpning av frihetsberövande och satt i domstolarnas hand ett brett påföljdsurval, inbegripande överlämnande till vård i olika medicinska och sociala vård-

former. Senast i yttrande över betänkandet "Frivård i Storstad" har länsstyrelsen förordat en betydligt starkare satsning på frivården och ett närmare samarbete mellan kriminalvård och socialvård.

En annan sak är hur långt man kan gå i fråga om att avstå från *lagföring vid domstol* som ett led i samhällets brottsbekämpande verksamhet. Vissa invändningar ur rättssäkerhets- och brottspreventiv synpunkt gör sig här gällande.

I rättssäkerhetshänseende bör visserligen beaktas att det enligt kommittén inte skall ske någon principiell ändring i gällande rätts krav på klarhet i skuldfrågan som förutsättning för åtal eftergift. Länsstyrelsen anser sig emellertid ha välgrundad anledning ifrågasätta om säkerheten i skuldfastställelsen blir helt tillfredsställande vid en utvidgning av åtalsunderlåtelse till fall där den misstänkte i realiteten kan komma att ställas inför två alternativ: att vidgå brott, acceptera exempelvis sociala stöd- och hjälpåtgärder och därvid kunna påräkna åtalsunderlåtelse *eller* att förneka brott med åtal som följd och därvid – om frikännande ej sker – inte säkert kunna påräkna att påföljden blir överlämnande till socialvård. Enligt vad länsstyrelsen inhämtat förekommer mycket ofta i körkortsmål vid länsrätten att personer som godtagit strafföreläggande – som dock innebär direkta konsekvenser i form av bötesstraff – gör gällande att de skrivit på strafföreläggande för att snabbt "komma från saken" och har en helt annan inställning i skuldfrågan när körkortsinnehavet kommer i fråga. Även om det i dessa fall regelmässigt gällt förseelse – t ex. trafikovarsamhet – där det för den enskilde själv är svårt att bedöma graden av skuld finns anledning anta att också erkännanden i samband med åtal eftergift kan komma att ske förhastat.

Även principen om likhet inför lagen kan komma i fara eller i vart fall komma att ifrågasättas om i två identiska fall av brottslighet av grövre art den ene gärningsmannen åtalas, under det att den andre får åtal eftergift på grund av tilltänkta sociala stöd- och hjälpåtgärder. Länsstyrelsen menar självfallet att *vid domstolens påföljdsval* två fall av här antytt slag, där sakerförklaring skett av domstol, kan och bör behandlas olika med hänsyn till resocialiseringseffektens dominerande betydelse enligt brottsbalkens bestämmelser. Därmed följer emellertid inte att skillnad bör göras i fråga om åtal eller icke, en fråga som på ett helt annat sätt än påföljdsbestämningen berör principen om likhet inför lagen.

Det finns anledning fråga sig om lagföringen inför domstol i sig har någon brottspreventiv effekt utöver polisens förundersökning och åklagarens åtalsprövning. Några belägg för att så är fallet anförs inte i utredningen. I den kriminalpolitiska debatten har också ifrågasatts om inte effekten av en lång och utdragen samhällsreaktion snarare kan få motsatt verkan och skapa en för resocialiseringen negativ motreaktion hos den tilltalade. En domstolsförhandling, ofta efter lång väntan från det samhällets reaktion först inträtt genom brottsanmälan och förundersökning, kan förstärka en asocial

attityd och försvåra en återanpassning. Länsstyrelsen anser därför att den brottspreventiva betydelsen av domstolshandläggning inte får överskattas.

Ett ökat användande av åtalsunderlåtelse fordrar en motsvarande utbyggnad av socialvårdens resurser. Det är överhuvud angeläget att fullfölja den kriminalpolitiska reformeringen i riktning från långt utdragna samhällsreaktioner genom åtal, domstolsprövning och påföljd och till mer av sociala och gemenskapsbefrämjande insatser. Dessa bör i ökad utsträckning ske i samarbete med organisations- och föreningslivet t ex. inom ungdoms- och idrottsrörelsen. Möjligheterna för den enskilde att återanpassa sig i samhället är större om påverkan sker genom insatser som upplevs som positiva än genom utdragna och upprepade påminnelser om samhällets reaktion.

Det kan slutligen anmärkas att kommitténs långtgående förslag till åtalsunderlåtelse föranlett kommittén att föreslå vissa återhållande åtgärder, som i sig kan vara tveksamma. Hit hör framför allt förslaget att åklagaren i resocialiseringsfall som bygger på den misstänktes frivilliga medverkan skall kunna förklara åtalsfrågan vilande. En sådan förlängd tid av ovisshet för den enskilde väcker betänkligheter.

Länsstyrelsen kommer från dessa allmänna utgångspunkter fram till att kommitténs förslag om utvidgad möjlighet till åtalsunderlåtelse på vissa punkter är lämpliga eller i vart fall godtagbara, under det att i andra fall förslagen väcker stark tvekan.

Någon erinran synes inte böra framställas mot förslaget att vid seriebrottslighet möjliggöra åtalsunderlåtelse beträffande vissa av brotten, vilka beräknas inte påverka påföljden. Utredningsresurser kan härigenom sparas. Detsamma gäller den föreslagna utvidgningen av möjligheterna till åtalsunderlåtelse vid bötesbrottslighet samt i fall där vissa andra samhälls-ingripanden kommer till stånd, t. ex. enligt utlänningslagen.

Länsstyrelsen ställer sig däremot tveksam till förslaget om åtalsunderlåtelse – utöver vad som redan är möjligt – i resocialiseringsfallen. För den händelse en reform i denna riktning skulle övervägas bör under alla förhållanden först vara säkerställt att kommunernas socialförvaltningar byggs ut så att de motsvarar de anspråk som de nya uppgifter medför.

Länsstyrelsen vill slutligen framhålla att det är angeläget att undersöka, huruvida inte – såsom skett beträffande fylleri- och parkeringsföreseelser – en avkriminalisering kan ske. Det kan ifrågasättas om det inte finns utrymme att särskilt inom specialstraffrätten avkriminalisera ringa fall av vissa mindre allvarliga brott på samma sätt som inom trafiklagstiftningen skett beträffande trafikovarsamhet som är ringa. En sådan metod skulle lätta trycket på hela rättsväsendet, eftersom inte ens förundersökning skulle bli erforderlig.

1.19.1 Reservation av ledamöterna Blom, Johansson och Wallmark

Enligt vår mening borde länsstyrelsens yttrande över åtalsrättskommitténs betänkande "Färre brottmål" på sidan 3 stycket 3 ("Det finns anledning - - - inte får överskattas.") haft följande lydelse.

Utöver de nu angivna rättssäkerhets- och rättvisesynpunkterna kan det finnas anledning fråga sig om lagföringen inför domstol har någon brottspreventiv effekt i och för sig. Kommittén har behandlat denna kriminalpolitiska aspekt och därvid pekat på den i debatten framförda åsikten att man vid bedömningen av de brottsavhållande effekterna av straffrättskipningen inte bör fästa avseende bara vid domen (den slutliga påföljden) och dess verkställande. I stället anses böra uppmärksammas hela den samlade reaktionen som följer på ett brott nämligen upptäcktsrisker, brottsanmälan, polisens förundersökning, åtal, domstolsförhandling, särskilda rättsverkningar etc. Kommittén synes emellertid inte för egen del fästa större avseende vid detta betraktelsesätt. Det sägs visserligen "inte utan vidare kunna lämnas åsido" men kommittén betraktar denna kriminalpolitiska infallsvinkel som sekundär i förhållande till domstolsförfarandets betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt.

Länsstyrelsen anser att kommittén underskattat den brottspreventiva betydelsen av domstolshandläggning. Det är möjligt att enbart upptäckten, polisutredningen och åklagarens inkopplande kan i det enskilda fallet innebära en sådan tankeställare att åtal, domstolshandläggning och sakerförklaring inte kan tillföra något ytterligare i jämförelse med beslut om åtalsunderlåtelse. Vad som med fog kan ifrågasättas är emellertid om inte en stark utvidgning av åtalsunderlåtelserna till de allvarigare fallen ovanför bötesbrottsligheten kommer att leda till att allvaret i samhällets brottsbekämpande verksamhet kan komma att betvivlas och att ogynnsamma effekter ur allmänpreventiv synpunkt därmed kan uppstå.

1.20 Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt

Polisstyrelsen delar i princip den i utredningsdirektiven uttalade uppfattningen om lämpligheten av att nu reformera åtalsreglerna och ompröva frågorna om underlåtande av åtal. Från modern kriminalpolitisk synpunkt syns många skäl tala därför. Ur polisiär synpunkt och kanske också ur allmän synpunkt är det emellertid samtidigt beklagligt att behöva konstatera att för rättsväsendet tillgängliga resurser ej längre anses förslå fullt ut för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och för förebyggande och beivrande av brott. Praktiska möjligheter anses ej längre finnas för att hävda principen om att samhället till medborgarnas skydd har att genom utredning, lagföring och straff eller andra tvångsåtgärder ingripa mot kända lagöverträdelse. I direktiven har förtydligt uttalats att vid övervägande av den lämpliga utformningen av reglerna om åtalsunderlåtelse skall hänsyn tas till reglernas betydelse ur processekonomisk synpunkt. Vid hög, stigande brottslighet och hög frekvens av ordningsstörningar men

med stagnerande resurstilldelning måste självfallet en prioritering ske. En koncentration måste ske på den grövre brottsligheten och andra, de angelägnaste polisiära uppgifterna såsom övervakning av den allmänna ordningen, säkerheten och trafiken.

Polisstyrelsen anser därför att de av åtalsrättskommittén framlagda förslagen i och för sig på viktiga punkter är väl ägnade att främja syftet att med huvudsakligt bibehållande av rättssäkerheten och utan att i större utsträckning träda det allmänna rättsmedvetandet för nära minska pressen på de rättsvårdande myndigheterna. Genomförs de av utredningen framlagda förslagen till fullo torde trycket på åklagarmyndigheter, domstolar och de barnavårdande och socialvårdande myndigheterna kunna antas lätta. Polisstyrelsen anser sig emellertid ha skäl att tro att förslagen för polisväsendets del i dagens situation endast skulle vara av mindre betydelse. Det nästan helt genomgående kravet vid åtalsunderlåtelse på att skuldfrågan skall vara klarlagd samt fördelningen av beslutsbefogenheterna vid åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning är omständigheter, som enligt polisstyrelsens uppfattning ej i högre grad talar för att en sådan lättnad i polisens arbetsbörda kan bli följderna inom vissa områden så att resurser kan frigöras och insättas inom andra. Så icke heller möjligheterna till åtalsunderlåtelse vid seriebrott eller då utlämning, som skall avvisas, begått brott på grund av det rationella sätt sådana ärenden numera handläggs liksom kravet på uppgiftslämnande för eventuell skadeståndstalan av målsägande i civilprocess.

Utredningen har emellertid vid utarbetande av sina förslag enligt polisstyrelsens mening ej heller i erforderlig utsträckning beaktat de konsekvenser ett genomförande av desamma skulle få för polisverksamheten på fältet. Det är måhända ett trivialt konstaterande men det syns ändå nödvändigt att mot bakgrunden av erfarenheter från likartade, men icke fullt så långtgående åtgärder med samma syfte betona att beaktansvärd risk föreligger för att de föreslagna reformerna kan få betänkliga följder när det gäller polispersonalens arbetsmoral och motivation för arbetet. Därmed påverkas självfallet förutsättningarna för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet på ett menligt sätt. Polismannen på fältet, som rapporterar ett brott till åtal, finner i allmänhet vare sig han bedriver ordningspolisiär eller trafikpolisiär verksamhet av förstäneliga skäl det vara djupt otillfredsställande om brottet icke föranleder åtal trots att det kan vara förhållandevis grovt eller farligt och bindande bevisning föreligger. Även om den aktuella problematiken bör ses i ett vidare perspektiv än ur rent polisiär synvinkel torde det dock vara förstäeligt om polismän i yttre tjänst – som kanske under stora risker för sig själva och andra ingripit mot brottslig gärning – eller i det dagliga slitsamma utredningsarbetet, icke uppfattar sin verksamhet som meningsfull om brottet i väsentligt större omfattning än nu och mera regelmässigt icke leder till annan påföljd än t. ex. åtalsunderlåtelse grundad på antagande att en dom t. ex. skulle bli

villkorlig efter domstolsprövning och att en väsentlig anledning till att åtal ej följt är processekonomiska skäl.

Den omständigheten att den misstänkte ställs inför domstol och att domstolen avkunnar dom – även om domen blir villkorlig – torde ha ett stort egenvärde i detta sammanhang. Det torde vara ställt utan allt tvivel att icke blott förundersökningen som sådan utan även domstolsförhandlingen har väsentlig allmän- och individualpreventiv verkan.

De berörda nackdelarna i förslaget har icke heller närmare diskuterats av utredningen. Ledamoten Friberg har visserligen i sin reservation argumenterat för vidgade möjligheter till rapportteftergift i sådan utsträckning att det skulle medföra fördelar i förhållande till utredningens förslag och för den polisära verksamheten men har frågan inte utvecklats om varför prövningen av huruvida ett brott skall leda till åtal eller ej icke i större utsträckning bör kunna läggas på polisen.

Enligt polisstyrelsens uppfattning skulle ur de synpunkter som nu är ifråga sannolikt mycket vara att vinna om polismännen i olika grader gavs vidgade möjligheter att arbeta självständigt under eget ansvar. Institutet rapportteftergift bör sålunda i första hand ges ett ökat användningsområde. I andra hand syns möjligheter böra öppnas för att i vidgad omfattning och vid fler brottstyper använda ordningsbot och strafföreläggande. Det är förvisso icke blott för åklagarna som utbildningsstandarden höjts utan även polismännen har beretts en betydligt bättre utbildning under senare år, vilket tillåter en ökad användning av både rapportteftergift och ordningsbot utan men för rättssäkerheten.

En omständighet, som i någon mån bör kunna begränsa den ifrågavarande problematiken, är den inledda avkriminaliseringen av fylleri- och parkeringsförseelserna. Det är emellertid mycket tveksamt om det för närvarande finns möjligheter att i nämnvärd utsträckning ytterligare nedbringa åtalsfrekvensen genom avkriminalisering av andra brottstyper. I och för sig kan brott som ofredande och förargelseväckande beteende, vilka begås i mycket stort antal, framstå som bagatellartade och innebära förhållandevis ringa avvikelse från ett normalt beteende. De konkreta situationerna vid dessa gärningars begående – omständigheterna, platsen, tidpunkten – tvingar dock oftast polisen att ingripa för att kunna upprätthålla godtagbara förhållanden för omgivningen. Det ökade antalet brott mot ordningen på allmän plats och de begränsade övervakningsresurserna har i praktiken medfört att polisen på fältet som regel endast kan söka beivra de brott där ett ingripande framstår som absolut nödvändigt, och där brottet enligt polismännens bedömning bör leda till åtal. Utvecklingen har alltså redan framtvingat en naturlig och vidgad tillämpning av institutet rapportteftergift beträffande de vanligaste ordningsförseelserna. Mot bakgrunden av de ovan redovisade synpunkterna bör sålunda ytterligare avkriminalisering ej ifrågakomma beträffande de brott som polismännen på fältet tvingas prioritera i allt fall ej förrän lång erfarenhet vunnits av fylleristraflets avskaffande.

I likhet med åtalsrättskommittén anser polisstyrelsen att de nu gällande reglerna och möjligheterna till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsningar i många fall är alltför stränga och dessutom ofta blir föremål för olika tolkningar. Det är därför anmärkningsvärt att betänkandet icke innehåller förslag till klarare och enklare bestämmelser i dessa hänseenden. I stället har man gått vidare på den inslagna vägen och skapat än större svårigheter för dem som har att verkställa och leda förundersökningen.

Som exempel härpå kan anföras när åtalsrättskommittén som "en viktig handläggningsdetalj" påpekar att om polismyndigheten är förundersökningsledare men behörigheten att besluta om nedläggning är förbehållen åklagaren så bör polismyndigheten, när den finner skäl för nedläggningsbeslut föreligga, genast anmäla fallet till åklagare varvid förutsätts att polisen i avvaktan på åklagarens beslut skall inställa vidare "förundersökningsåtgärder".

Konsekvensen av ett sådant tänkesätt är att ledare av förundersökning i brottmål inom polismyndigheten i Stockholms och alla andra polisdistrikt med hög kvalificerad, välutbildad och erfaren personal som tjänstgör såsom t. ex. chef för kriminalenhet eller kriminalrotel och innehar hög polisiär befälsställning exempelvis kriminalkommisarietjänst, åläggs att göra samma ingående prövning som åvilar en åklagare men ändå tvingas överlämna ärendet för slutligt beslut till exempelvis en assistentåklagare som enligt till betänkandet fogad bilaga ej med nödvändighet måste ha längre yrkeserfarenhet. Icke blott ur rationell synpunkt är en sådan handläggningsordning olämplig och finner polisstyrelsen i sådant sammanhang anledning ifrågasätta det berättigade i att under nuvarande förhållande och den utveckling, som kan förväntas, polismyndighet vid beslut om nedläggning av förundersökning om brott med endast böter i straffskalan skall självständigt få avgöra fall endast om det kan antagas att *lägre* bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter skulle utdömas och icke ens vara betrodd att vid icke närmare graderad ovisshet besluta utan samråd med åklagare och vid högre grad av obestämd ovisshet t. o. m. tvingas att till åklagare hänskjuta ett beslut av den kvaliteten. I sammanhanget framstår för övrigt enligt polisstyrelsens åsikt åtalsrättskommitténs påpekande att *polischeferna bör anvisas att noga följa tillämpningen i fråga om förundersökningsbegränsande beslut* — — — som något märkligt då dylika memento så vitt polisstyrelsen kunnat finna vare sig är brukliga eller i betänkandet ej särskilt gjorts till efterrättelse för andra myndigheters företrädare. Vad tidigare sagts om polisens nuvarande utbildning och kompetens gäller som torde eller borde vara allmänt bekant självfallet alla grader inom såväl den egentliga polismanskarriären som polischefskarriären och vars sistnämnde företrädare — polismästare, polisöverintendent och polisintendenter — inom sina distrikt äger inträda som undersökningsledare.

— — — —

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt anser sålunda icke att åtalsrättskommittén – oaktat ur polisiär synpunkt rimliga möjligheter därtill syns ha förelegat – i sitt betänkande föreslagit något som skulle kunna leda till en väsentlig resursbesparing för polisens vidkommande.

1.20.1 Särskilt uttalande

Den socialdemokratiska gruppen vill i princip tillstyrka åtalsrättskommitténs förslag.

Gruppen anser betänkandet överensstämma med den nya kriminalpolitiska syn som utvecklats de senaste åren, nämligen att samhället får möjlighet att med andra medel än straff beivra brottslighet.

Gruppen vill understryka att de socialvårdande myndigheterna måste få ökade resurser för att effektivt fullgöra de nya arbetsuppgifter som förslaget medför. Vi finner det angeläget och ser positivt på att kontakten och samarbetet mellan polisen och de socialvårdande myndigheterna intensifieras.

När det gäller frågan om rapportteftergift, anser gruppen att man inte bör gå längre än kommitténs förslag. Det finns uppenbar risk för att polisen ur allmänhetens synpunkt kan komma i en dubbelposition. Allmänheten skulle kunna uppfatta polisen som både utredande och dömande instans, vilket allvarligt kan försämra relationerna mellan polisen och allmänheten. En sådan utveckling vill inte vi medverka till.

Man bör dock uppmärksamma att skall de ökade möjligheterna till rapportteftergift ge en förbättring ur kriminalpolitisk synpunkt, där besvärligt och ibland för den brottslige direkt skadligt förfarande undanröjs, bör frågan om snatteribrott utredas. Den verksamheten som bedrivs av butiker i dessa hänsceden, måste regleras om motsvarande kriminalpolitiska vinster skall uppnås även beträffande nu nämnda förfarande.

1.20.2 Reservation av herrar Green och Radhe

Med skrivelse 1977-01-11 har i enlighet med beslut av polisstyrelsen 1977-01-11 överlämnats yttrande. — — — Nämnda yttrande åberopas i vad gäller den fackmässiga bedömningen av de verkningar utredningens förslag medför för den polisiära verksamheten. Beträffande förslagets verkningar från mera allmänna synpunkter vill polisstyrelsen anföra följande.

Styrelsen vill till en början understryka att ett ökat användande av åtalsunderlåtelse måste kompletteras med en väsentlig utökning av socialvårdens resurser för hjälp och stöd åt dem som på grund av åtalsunderlåtelser inte får förmånen av stödåtgärder från kriminalvårdens sida.

Vid bedömningen av förslagen måste också i hög grad beaktas konsekvenserna för individen av den minskning av hjälpinsatser från kriminalvårdens sida som förslaget medför och följderna för både individen och samhället av att till och med allvarliga brott skulle kunna begås utan att följas av en ordentlig reaktion från samhällets sida.

Vidare måste beaktas att utredningen såväl som den allmänna kriminalpolitiska debatten hittills i alltför stor utsträckning försummat problemen kring initialbrottsligheten, som lätt kan utveckla sig till seriebrottslighet och grövre brottslighet. Ofta kan konstateras, hurusom en person efter ett stort antal s. k. ringa brott, som ej följts av tillräckliga påföljder, blir betraktad som grov brottsling. De stränga påföljder, som då ådömes, kommer oftast för sent för att en rehabilitering skall komma till stånd. Om ej något göres åt initialbrottsligheten är risken därför uppenbar att underlåtenheten leder till en växande kader av s. k. grövre brottslingar. Det är därför nödvändigt att noga uppmärksamma initialbrottsligheten och i ett tidigt skede sätta in åtgärder för stöd och resocialisering.

— — — —

Styrelsen anser sammanfattningsvis att ändringsförslagen i deras nuvarande utformning ej bör läggas till grund för lagstiftning.

1.21 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

Länsstyrelsen delar direktivens — — — principiella värderingar. Det måste dock allvarligt ifrågasättas om eftersträvat bättre resursutnyttjande bör åstadkommas på sätt som kommittén föreslagit. Räcker resurserna inte till för att utreda och beivra allehanda bötesbrott, bör man i stället för att införa åtalsbegränsningar iaktta större restriktivitet än hittills med att reglera allehanda företeelser i samhället (med åtföljande straffsanktionering). Kommitténs förslag innebär att åklagaren ges rätt att underlåta åtal vid alla brott som kan antas leda till böter. Endast om hinder möter med hänsyn till *viktigt* allmänt eller enskilt intresse är han skyldig åtala. Det kan inte vara en lämplig ordning att inom ett så stort fält överlämna åt åklagaren att efter eget gottfinnande bedöma om han skall väcka åtal eller ej. Det måste vara lagstiftarens sak att vid de olika brottstyperna i princip ange gränsen mellan vad som skall anses straffbart och ej straffbart. Möjligheten till åtalsunderlåtelser bör begränsas till undantagssituationer. Länsstyrelsen avstyrker kommitténs förslag i denna del.

1.22 Göteborgs polisdistrikt

Betänkandet, som är omfattande, är synnerligen intresseväckande ur flera aspekter. Ur polisär synvinkel är det i första hand de processekonomiska synpunkterna som är intressanta. Vid en granskning av betänkandet förefaller det därför naturligt att undersöka i vad mån kommittén lyckats att fullfölja departementschefens direktiv i sistnämnda hänseenden.

— — — —

Möjligheterna till åtalsunderlåtelser har kraftigt utvidgats, vilket framgår av den föreslagna lagtexten till 20 kap. 7 § RB. Således skall åklagaren i betydligt större utsträckning än för närvarande kunna underlåta åtal då annan påföljd än böter icke skulle komma att övervägas. Utvidgning har även skett beträffande åklagarens möjlighet att underlåta åtal jämlikt 20 kap. 7 §

2 p. Rb. Vidare tillkommer rätten att underlåta åtal i de s. k. resocialiseringsfallen, som redovisas i samma paragraf under p. 3–5. Lagförslaget i denna del innebär en besparing i första hand av domstolarnas resurser och i andra hand av åklagarnas medan det däremot icke innebär någon egentlig lättnad för polisens utredningspersonal. Dock kommer den föreslagna utvidgningen av 20 kap. 7 § 2 p. att medföra en viss begränsning av polisens utredningsarbete.

— — — — —
— — — Kommittén säger — — —, att man funnit, att gällande reglering av behörigheten att leda förundersökningar i allt väsentligt fungerar tillfredsställande i praktiken. Det kan visserligen vara sant, men i ett polisdistrikt av Göteborgs storlek där det inom kriminalavdelningen finns ett relativt stort antal beprövade, kunniga och framför allt erfarna polisintendenter och kommissarier är det sedan länge ett önskemål om att ytterligare ett antal brottstyper rimligen bör på förundersökningsstadiet ledas av polismyndigheten. Jag syftar på de mål där åklagare formellt är angiven som förundersökningsledare men i praktiken ej tar någon som helst aktiv del av förundersökningen. Vid den starka arbetsbelastning som råder på kriminalavdelningarna måste en prioritering ske av utredningarna. Det är utan tvekan så att polismyndigheten som tar emot brottsanmälningarna och utför spaningsarbetet har en bättre överblick över den sammanlagda brottsligheten än åklagarna. Polismyndigheten ansvarar också för personalresursernas användning och leder den personal som spanar och utreder all förekommande brottslighet. För underlättande av den prioritering som med hänsyn till de begränsade personalresurserna ovillkorligen måste ske bör enligt min mening så stor del av förundersökningsledningen som möjligt läggas under polismyndigheten. Åklagarna bör koncentrera sig helt på ledningen av förundersökningen beträffande den mera invecklade ekonomiska brottsligheten som exempelvis skatte- och valutabrott samt galdenäringsbrott och de allvarligaste våldsbrotten. Jag får därför hemställa att frågan om kompetensfördelningen mellan åklagare och polismyndighet blir föremål för ytterligare utredning. Som skäl härför åberopas ej enbart ekonomiska skäl utan även betydelsen av att den prioritering under förundersökningsstadiet som i dagens läge måste göras blir så effektiv som möjligt.

1.23 Uddevalla polisdistrikt

Betänkandet innehåller till största delen nyheter som berör åklagar- och polisväsendet. Polismyndigheten har främst fäst avseende vid i vad mån densamma berörs av förslaget, varför yttrandet mestadels kommer att behandla förslagets konsekvenser för polismyndighetens verksamhet. Därjämte kommer vissa allmänna anmärkningar att lämnas.

Inledningsvis kan konstateras att förslaget är ett ytterligare stort steg vad beträffar den moderna grundsynen att vårdformer av olika slag i allt större utsträckning skall ersätta straffrättsliga ingripanden. Detta återspeg-

las främst i det att förslaget innebär en ytterligare uppmjukning av principen om absolut åtalsplikt. Vidare kan konstateras att förslaget innehåller åtskilliga nya juridiska begrepp, t. ex. beslut om åtalsunderlåtelse, vilande åtal och begränsad personundersökning. Kommitténs överväganden, förslag och motiveringar vad beträffar betänkandets mål – ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning – synes väl genomtänkta och i huvudsak lätta att acceptera. Det framstår som angeläget, att kommitténs förslag till ny lagstiftning snarast förverkligas.

I både departementschefens direktiv och kommitténs betänkande ägnas mycket utrymme åt det doktrinära spørsmålet huruvida principen om absolut åtalsplikt kan ersättas med principen om en relativ åtalsplikt. Av ordalydelsen i direktiven framgår, att departementschefen närmast synes vara inne på en övergång till den relativa åtalsplikten. Kommittén har emellertid efter ett mycket ingående resonemang med åtskilliga överväganden, stannat för att behålla ordningen med absolut åtalsplikt som grundregel. Låt vara att denna princip blott medför en presumption för åtal och att den innehåller vida undantag. Kanske kan det synas väl dogmatiskt att i vår tid vidhålla denna synnerligen urholkade princip. Emellertid menar polismyndigheten, att det är riktigt att vänta med ett övergivande av principen om den absoluta åtalsplikten. Polismyndigheten menar, att den gamla kopplingen mellan brott och straff ej ännu är helt mogen att lösas upp. Ur polisiär synpunkt måste det anses angeläget att medborgarna fortfarande har en känsla av att på ett brott följer i regel något ingripande från samhället av straffrättslig art. Det skulle kunna bli en omöjlighet för polisen att fullgöra sina åligganden om uttrycket "Gesetzlich verboten aber polizeilich gestattet", finge allt för stor plats i medborgarnas medvetande.

1.24 Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen är väl medveten om att man på rättsvårdens område lika väl som inom samhället i övrigt genom rationaliseringar och förenklingar i förfarandet bör sträva efter att nedbringa det allmännas kostnader för den verksamhet varom fråga är.

Inom ett rättssamhälle med de höga krav på ordning och säkerhet, som gäller för svenska förhållanden, bör man emellertid enligt länsstyrelsens förmenande fara varsamt fram med förenklingar, som såvitt framgår av det nu föreliggande förslaget till reformer synes i huvudsak grundas på processekonomiska skäl. Vinsten härav kan bli diskutabel, om man på den enskilde medborgaren övervältrar att själv bevaka sin rätt i sådana fall där det allmänna traditionellt haft ansvaret för att rättvisa skipats.

En långt driven förenkling av förfarandet inom rättsvårdens område kan även få negativa verkningar i fråga om respekten för lag och rätt.

Det allmänna rättsmedvetandet är ingen företeelse som man kan förutsätta växlar i någon högre grad tid efter annan, utan hos gemene man torde man fortfarande finna en fast rotad föreställning om att lagöverträdelser skall beivras.

Länsstyrelsen vågar därför påstå, att principen om att samhället genom utredning, lagföring och straff eller annan påföljd skall ingripa mot varje känd lagöverträdelse ingalunda passerats av tiden utan fortfarande äger giltighet i det allmänna rättsmedvetandet.

En viss reformering av åtalsinstitutet samt utredningsförfarandet bör däremot kunna genomföras utan större våda för den allmänna laglydningen.

Länsstyrelsen biträder kommitténs förslag till åtalsbegränsningar genom beslut om åtalsunderlåtelse beträffande 1) bötesbrottslighet 2) vissa konkurrens- och återfallssituationer 3) resocialiseringsfall 4) förutsedd villkorlig dom och 5) om den misstänkte blivit föremål för vissa samhällsinsripan- den. Principen om absolut åtalsplikt bör ändå gälla som formell grundregel liksom kravet att skuldfrågan är helt klarlagd. Lika viktigt är att den föreslagna reformeringen av åtalsinstitutet inte leder till avkall på rättssäkerhetskravet.

Länsstyrelsen anser det mycket väsentligt, att beslutsfunktionen vid åtalsunderlåtelse i anförda fall exklusivt tillkommer åklagare. Otänkbart är att låta det utredande organet – polisen – eller socialrättsligt vårdorgan få något avgörande inflytande över åtalsfrågans prövning i hithörande fall. Det är en mycket grannlaga och svår juridisk uppgift att meddela dessa beslut, vilka kräver en fortlöpande kännedom om åtalspraxis.

Länsstyrelsen delar sålunda i princip kommitténs överväganden och förslag angående åtalsbegränsning genom åtalsunderlåtelse i här avsedda fall. De rationaliseringsvinster som härigenom uppnås tillkommer emellertid i huvudsak åklagar- och domstolsorganisationen. Länsstyrelsen avser därför inte att ytterligare kommentera detta avsnitt.

Som inledningsvis anförts måste även inom rättsvårdens område varje möjlighet till rationaliseringar tillvaratagas. Därvidlag får emellertid det allmännas intresse av besparingar inte tillåtas gå ut över enskilda människors rätt, vilket förefaller oomtvistligt. Lika viktigt är att man begränsar införandet av nya straffbestämmelser i olika sammanhang. I princip innebär ju varje sådan bestämmelse en ny arbetsuppgift för rättsvårdens organ. Genom moderation i nyssnämnda hänseende kan man på sikt uppnå samma processekonomiska besparingar som uppenbarligen ligger till grund för åtalsrättskommitténs nu framlagda betänkande.

Ehuru länsstyrelsen till vissa delar biträtt åtalsrättskommitténs överväganden och förslag, vill länsstyrelsen emellertid föreslå, att betänkandet inte lägges till grund för ny eller ändrad lagstiftning inom rättsvårdens område.

1.25 Socialutredningen (S 1969:29)

Socialutredningen avser att inom kort lägga fram förslag till ny lagstiftning på socialvårdsområdet som skall ersätta gällande lagstiftning om socialhjälp, barnavård och nykterhetsvård. Om förslaget i huvudsak godtages, får detta återverkningar på förhållandet mellan socialvårdens eller, enligt SU:s benämning, socialtjänstens insatser och samhällets reaktioner på brott. Åtalsrättskommitténs förslag om ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse och om begränsning av förundersökningarna berör i många hänseenden ingripanden gentemot dem som är i behov av socialtjänstens insatser. Det är från dessa utgångspunkter, som SU yttrar sig över åtalsrättskommitténs förslag. SU finner sålunda icke anledning att bedöma i vad mån kommitténs förslag och motiveringar på det principiella planet står i överensstämmelse med vedertagen uppfattning. Detta gäller t. ex. frågor rörande fördelningen mellan domstolarna och åklagarväsendet av mål och ärenden inom straffrättskipningen och ståndpunkten, att det bör stå åklagarväsendet fritt att anlägga en annan syn på lagöverträdelsens straffvärde än riksdagen har godkänt. SU vill härutinnan inskränka sig till att framhålla, att ju mer man låter åtalsprövningen efterlikna rättskipningen vid domstolarna, desto större anledning finns det att låta de för rättskipningen vid de allmänna domstolarna och förvaltningsmyndigheterna gällande föreskrifterna omfatta även de uppgifter, som enligt förslaget läggs på åklagarerna. Utredningen kan i denna del även erinra om de reservationer och särskilda yttranden rörande kommitténs lekmannamedverkan som ingår i betänkandet.

1.26 Svenska kommunförbundet

Styrelsen anser att de förslag till vidgad åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsningar som framläggs av kommittén är väl motiverade och realiserbara, utan att åstadkomma minskad respekt för rättsväsendet. Samtidigt kan man förmoda att de kan bidra till ökade möjligheter till resocialisering av den enskilde.

Kommittén menar att därest det vidgade åtalsunderlåtelseinstitutet skall komma till användning, krävs ett annat synsätt, än att brott skall följas av straffrättslig påföljd. Man måste acceptera att även icke straffrättsliga resocialiseringsåtgärder kan vara tillfyllest.

Styrelsen delar kommitténs uppfattning, men vill framhålla att detta synsätt inte får leda till att åtgärder enligt sociallagstiftningen får karaktären av straffpåföljd. Åtgärder som vidtages av social myndighet måste grundas på uppfattningen att aktuell åtgärd är adekvat i förhållande till den enskildes förutsättningar och förhållanden i övrigt. Denna inställning stämmer överens med de synpunkter som framförts av Socialutredningen. Socialutredningen understryker också betydelsen av frivillighet, när det gäller åtgärder som skall vidtagas av socialvården. Det är därför en förutsättning att åtgärder från socialvården, i flertalet fall i samarbete med klienten, ej

skall påverkas av huruvida åtgärden leder till åtalsunderlåtelse eller ej. Åtalsrättskommittén synes dela denna uppfattning, vilket framgår av bl. a. kommitténs betonande av att åklagare ej skall kunna påverka valet av åtgärder inom socialvården. Styrelsen vill understryka kommitténs uppfattning i denna fråga. Samtidigt vill styrelsen framhålla angelägenheten av att samma princip får gälla vid påföljden "överlämnande till vård enligt Barnavårdslagen".

I betänkandet diskuteras också kontakterna mellan åklagare och social myndighet vid handläggningen av olika typer av eventuell åtalsunderlåtelse. Styrelsen finner att de beskrivna formerna för kommunikation kan komma att underlätta och påskynda handläggningen, genom att bl. a. formell skriftväxling undviks i möjligaste mån.

1.26.1 Reservation av Lennart Blom och Jonas Wallin

Styrelsens yttrande kan möjligen godtagas till den del rent sociala synpunkter anlägges. Vid en samlad bedömning gör sig emellertid allvarliga invändningar gällande. Lagföringen vid domstol skall nämligen enligt förslaget kunna underlätas i en utsträckning som icke kan godtagas av rättssäkerhetsskäl och inte heller med hänsyn till behovet av allmänprevention. Förslaget bör därför inte utan en genomgripande överarbetning läggas till grund för lagstiftning.

1.27 *Lundstingsförbundet*

Utifrån de intressen landstingsförbundet har att företräda har förbundet ingen erinran mot förslagen i betänkandet.

1.28 *Sveriges advokatsamfund*

Kommittén har efter ingående överväganden stannat för att föreslå ett bibehållande av den hittills i svensk rätt gällande principen om åklagarens absoluta åtalsplikt. I denna fråga är samfundet ense med kommittén.

Med undantag av de fall av åtalsunderlåtelse där villkorlig dom kan förväntas finner samfundet övertygande skäl i stort sett ha förebragts för kommitténs förslag. I vissa avseenden borde dock enligt samfundets mening såväl den misstänktes som målsägandens rättssäkerhetsintresse bättre ha kunnat tillgodoses.

Vad angår den misstänkte torde det sålunda tämligen allmänt anses som självklart att denne, om han så önskar, skall vara berättigad att påfordra handläggning inför domstol. Sålunda uttalar exempelvis 1968 års brottmålsutredning att det bör vara en viktig princip att den som misstänks för ett brott alltid skall kunna kräva ordinär domstolshandläggning i stället för summarisk lagföring utan domstols medverkan. Även kommittén ansluter sig i princip till detta betraktelsesätt (sid. 116). Kommittén vill dock göra undantag för det fall då, som det heter, "den misstänkte av kverulans vill sätta rättsmaskineriet igång". Som exempel härpå nämns att den miss-

tänkte vill försöka att med domstols hjälp skaffa sig villkorlig dom, ehuru resocialiseringsåtgärder insatts och av åklagaren ansetts utgöra skäl till åtalsunderlåtelse. Enligt samfundets mening är det dock inte berättigat att tala om kverulans i sådana fall då den misstänkte – av vad skäl det vara må – håller på sin rätt att få sin sak prövad av domstol. Samfundet anser att den misstänktes önskan om sådant förfarande alltid skall respekteras.

1.29 TCO

Åtalsrättskommittén har behandlat främst tre huvudfrågor. För det första har den undersökt om sociala vård- och behandlingsformer som reaktion på brott, i större utsträckning än vad nu är möjligt, kan ersätta straffpåföljd utmätt av domstol. De kategorier av lagöverträdare som härvid kommer att beröras är, främst de psykiskt sjuka, de som har alkohol- eller narkotikaproblem samt de unga lagöverträdarna.

För det andra har kommittén undersökt om bötesbrott samt brott som kan väntas ge villkorlig dom kan lämnas utan åtal i större utsträckning än som nu sker.

För det tredje och slutligen har kommittén undersökt möjligheterna för polis och åklagare att redan på utredningsstadiet begränsa förundersökningsarbetet bl. a. i sådana fall där åtalsunderlåtelse kan bli följden. Enligt TCOs uppfattning bör även den möjligheten övervägas att också låta lek-män, nämndemän eller personer med erfarenhet från sociala frågor, delta i denna prövning.

TCO kan i allt väsentligt tillstyrka kommitténs förslag men vill framföra följande allmänna synpunkter.

Brottsutvecklingen visar att konventionella straffrättsliga ingripanden inte är effektiva medel i kampen mot brottsligheten utan i många fall snarare utgör en grund för fortsatt brottslighet. Brottsutvecklingen visar även att tillgängliga resurser inom rättsväsendet bl. a. beroende på nuvarande regler om åtal och förundersökning ej utnyttjas på ett effektivt sätt.

TCO finner således såväl kriminalpolitiska som processekonomiska skäl föreligga för att en genomgripande reform inom det straffrättsliga området nu vidtas. Reformsträvandena bör enligt TCOs mening inriktas på att skapa ett sanktionssystem, där enklare brott inte nödvändigtvis måste följas av straffpåföljd utan där brott följs av resocialiseringsåtgärder utan straffrättslig karaktär samt där individualpreventiva hänsyn vid kollision med allmänpreventiva hänsyn ges absolut företräde. En straffrättslig reglering med denna innebörd gör det även möjligt för polis, åklagare samt domstolar att koncentrera sina insatser på i första hand den svårartade brottsligheten av ekonomisk och annan natur.

Enligt bestämmelser i brottsbalken skall domstolen, med iakttagande av vad som krävs för att upprätta allmän laglydnad första särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället. Kommittén framhåller att denna grundsats bör anses vägledande

även när det gäller möjligheterna att låta sociala vårdformer ersätta straffrättsliga ingripanden. Kommittén har också i lagtextförslaget infört ett nytt begrepp "viktigt allmänt intresse", för att begränsa möjligheterna till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. De utvidgade möjligheterna att underlåta åtal och begränsa förundersökning som kommittén vill skapa får således ej stå i strid med de allmänpreventiva hänsynen vid brottsbekämpningen.

Med tanke bl. a. på den belastning på domstolarna av brottmål av enklare beskaffenhet förefaller de allmänpreventiva synpunkterna få en väl stor genomslagskraft. Det kan därför befaras att en reform i enlighet med kommitténs förslag till stor del kommer att stanna på papperet om inte de individualpreventiva synpunkterna, vid beslut huruvida förundersökning och åtal skall komma till stånd, tillmäts större vikt. Detta är inte minst viktigt beträffande unga lagöverträdare. Utan en snävare tillämpning av regeln om hänsyn till allmän laglydnad än vad som idag sker kommer de av kommittén önskade kriminalpolitiska och processekonomiska effekterna sannolikt att bli mycket begränsade. TCO föreslår därför att lagstiftaren i motiven ger begreppet "viktigt allmänt intresse" en exakt och snäv innebörd.

För det fall de individualpreventiva synpunkterna således ges prioritet kommer ett icke obetydligt antal av de fall, där domstol nu dömer till straffrättslig påföljd att istället bli föremål för vård- och stödåtgärder från de sociala myndigheterna. Detta förhållande får, enligt TCOs mening, inte utgöra anledning till att man frångår den nuvarande principen att endast avgörande av domstol skall antecknas i kriminalregistret.

1.30 SACO/SR

Kommittén föreslår mycket långtgående möjligheter att begränsa åtal och förundersökning. I praktiken innebär förslaget att funktioner som hittills legat på lagstiftare och domstolar förs över till åklagare och polis. Denna sammanblandning av olika samhällsorgans roller är betänklig från både principiella och praktiska utgångspunkter.

Det är visserligen riktigt att det råder ett överflöd av straffrättslig reglering och att delar av rättsväsendet – främst polisen – inte har möjligheter att ingripa mot alla lagbrott man får kännedom om. Likaså förekommer det att föga straffvärda beteenden faller inom det kriminaliserade området. Detta beror åtminstone delvis på slentrianmässig kriminalisering genom vagt avgränsande bestämmelser.

Den linje kommittén valt för att möta dessa problem innebär dock – helt i enlighet med utredningsdirektiven – enligt SACO/SR en nödlösning som sannolikt permanentar och möjligen förvärrar den otillfredsställande situationen. Centralorganisationen kan således inte ställa sig bakom det principiella uttalande som under benämningen "nytänkande" framförs på sid 97: "För det första måste man mer än som skett hittills avlägsna sig från prin-

cipen att brott skall följas av brottspåföljd." Betänkandet innehåller också andra kriminalpolitiska uttalanden som är tveksamma, men som SACO/SR likväl inte anser sig behöva gå närmare in på (se t. ex. sid. 101 överst om förhållandet mellan allmän- och individualprevention, samma sida mitten om vårdåtgärders allmänpreventiva effekt, sid 103 mitten om villkorlighetens brottsavhållande effekt etc.). Den brist på kriminalpolitisk helhetssyn som präglar utredningens förslag är i själva verket allvarlig och gör det svårt att förutse följderna av förslagets genomförande.

Enligt SACO/SR:s mening kan den allmänna linje utredningen representerar på sikt visa sig farlig. SACO/SR kan inte frigöra sig från oron för att straffrättens funktion och budskap urholkas om utredningsförslagen skulle genomföras. Och utredningen tycks inte ha gjort några mer allvarliga försök att belysa denna fara. Om förslagen genomförs blir följden säkert färre brottmål. Men det är högst tveksamt om det blir färre brott. Med tanke på sitt omfång och sin svårillgänglighet och trots den tid arbetet tagit är utredningen förvånande grund i sin syn på de kriminalpolitiska principfrågorna.

Det är enligt SACO/SR:s mening således från kriminalpolitisk synpunkt betänkligt att gå så långt i processuell avkriminalisering som utredningen föreslagit. Om man väljer att straffbelägga ett visst handlingssätt måste principen vara att detta handlingssätt också skall leda till straffrättslig reaktion. Det bör ankomma på riksdag och regering och inte på rättsväsendet att ange gränserna för och prioriteringarna inom det kriminaliserade området. SACO/SR har visserligen den uppfattningen att man bör sträva efter att på olika sätt göra detta område mer begränsat. Men det är knappast i den utsträckning kommittén föreslagit en uppgift för åklagare och polis. Att å ena sidan hålla sig med ett straffbud men å andra sidan med bestämmelser om att överträdelser mer eller mindre generellt inte skall leda till reaktion är inte bra. För det första kan man inte överblicka vilka konsekvenser detta på sikt kan få för laglydnaden i allmänhet. Otvivelaktigt har redan i dag t. ex. vanföreställningen att det inte skulle vara straffbart att stjäla egendom till lågt värde en viss spridning. Det vore olyckligt om en utveckling i den riktningen fortsatte. För det andra är risken för sämre likhet inför lagen uppenbar. Ju mer vidsträckta och ju vagare reglerna om åtalsunderlåtelse är och ju flera befattningshavare som skall besluta därom, desto större blir dessa risker. Det blir svårt att upprätthålla principer för när lagföring skall ske och ännu svårare att förmedla dessa principer till medborgarna.

Det är likaså tveksamt om några större processekonomiska vinster skulle följa om utredningens förslag genomfördes. Man får snarast intrycket att arbetsuppgifterna bara skulle omfördelas inom rättsväsendet. För åklagarkårens del balanseras t. ex. de eventuella vinsterna sannolikt av nya eller vidgade uppgifter med bl. a. inspektion, tillsyn och överprövning. Åklagare och domstolar har dessutom i stort sett möjlighet att inom rimlig tid

handlägga de ärenden som når dem. Den mest besvärande arbetsbelastningen finns hos polisen. Och inom den sektorn förefaller förslaget inte innebära några större lättnader.

Trots de synpunkter som hittills framförts inser dock SACO/SR att vissa möjligheter till åtalsunderlåtelse och till begränsning av förundersökning måste finnas. Arbetet med att genom t. ex. avkriminalisering och depenalisering bättre avgränsa det kriminaliserade området är svårt och tidsödande. Och i en del fall kan lagföring te sig stötande eller av andra skäl direkt olämplig. Trots att möjligheterna till åtalsunderlåtelse redan i dag är jämförelsevis vidsträckta kan man enligt SACO/SR:s mening pröva en försiktig utvidgning av dem. Även om utredningsförslaget i huvudsak bör avvisas går Centralorganisationen därför i det följande närmare in på en bedömning av huvuddragen i det.

Sammanfattningsvis avstyrker SACO/SR att åtalsrättskommitténs förslag läggs till grund för lagstiftning annat än i vissa detaljer. Frågan om åtalspliktens utformning måste ses i ett betydligt vidare kriminalpolitiskt perspektiv än utredningen gjort. Begagnar man ett sådant är SACO/SR för sin del övertygat om att man kommer till helt andra resultat än utredningen.

1.31 LO

LO har i tidigare remissyttranden över lagförslag som berör detta ämnesområde såsom exempelvis brottmålsutredningens betänkande "Snatteri" (SOU 1971: 10) anført att det är angeläget att man söker skapa ett mer flexibelt regelsystem beträffande handläggning och förfarande i brottmål.

Handläggningen av dessa mål måste utan åsidosättande av rättssäkerhetens krav i större utsträckning anpassas efter brottets svårighetsgrad och vad som med hänsyn till allmän laglydnad, den misstänktes tillrättaförande och målsägandens berättigade intresse, framstår som ändamålsenligt. På detta sätt kan dels de rättsvårdande myndigheternas resurser användas på ett ändamålsenligt sätt och dels kan samhället snabbare och effektivare ingripa med vård och stödåtgärder för den misstänkte.

Med hänsyn till denna allmänna utgångspunkt finner LO utredningens förslag välmotiverat och väl ägnat att ligga till grund för lagstiftning.

1.32 SAF

Svensk rätt bygger på principen att åklagaren har absolut åtalsplikt. Denna princip innebär att åklagaren har skyldighet att åtala brott som hör under allmänt åtal, så snart bevismaterialet är sådant att åklagaren på objektiva grunder kan motse en fällande dom. Nämnade princip är emellertid förenad med tämligen vittgående undantag. Sålunda kan strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot träda i stället för åtal i vissa fall då fråga är om lindrigare brottslighet samt åtal underlåtas enligt 20 kap. 7 § rätte-

gångsbalken och 1 § lagen 1964 med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Skyldighet att företa särskild åtalsprövning kan föreligga enligt social vårdlagstiftning eller vid vissa typer av brott. Vidare kan som ett undantag från åtalsplikten betraktas polismans rätt att i vissa fall underlåta att avge rapport om brott. Kommittén har haft i uppdrag att från kriminalpolitiska och processekonomiska synpunkter undersöka huruvida möjligheterna till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning kan utvidgas. Därvid har kommittén tagit under övervägande huruvida den absoluta åtalsplikten bör ersättas med denna princip motsats, dvs. den relativa åtalsplikten. I ett system med relativ åtalsplikt har åklagaren att pröva om åtal med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet är påkallat. Kommittén har stannat för att föreslå, att ordningen med absolut åtalsplikt som grundregel bibehålls. Föreningen finner denna principiella ståndpunkt välbetänkt. Det låter sig knappast göra att införa relativ åtalsplikt utan att ett sådant system förenas med långtgående normgivande regler, varav åklagaren blir bunden vid sin bedömning. En oinskränkt genomförd relativ åtalsplikt skulle äventyra grundläggande rättsprinciper, såsom allas likhet inför lagen, hänsyn till allmänprevention och enhetlig tillämpning. Kommitténs förslag innebär dock så långtgående undantag från den absoluta åtalsplikten att man närmast sig ett system där relativ åtalsplikt kan anses råda. Härmed följer otvivelaktigt risker av det slag som ovan angivits vara förbundna med den relativa åtalsplikten. Det är enligt föreningens mening angeläget att sådana negativa följdverkningar av de föreslagna reformerna ej undervärderas i den intresseavvägning som är ofrånkomlig i detta sammanhang.

1.33 Sveriges domareförbund

De förslag som läggs fram i det remitterade betänkandet är av synnerlig betydelse från rättspolitisk synpunkt. De förtjänar därför den största uppmärksamhet och noggrant övervägande.

Betänkandet innehåller en utförlig redovisning och analys av de problem som upptagits i åtalsrättskommitténs direktiv. Detta innebär emellertid inte att kommittén behandlat alla de frågor som enligt domareförbundets mening måste beaktas vid ett ställningstagande till kommitténs förslag. Förbundet anser sig också kunna konstatera att kommittén – för att till efterföljd av direktiven kunna framlägga förslag som ger processekonomiska fördelar – gått alltför snabbt förbi rättspolitiska problem, som förbundet finner böra tillmätas den största vikt.

Kommitténs strävan har uppenbarligen varit – vilket också framgår av betänkandets benämning – att rättsmaskineriet skall belastas med färre brottmål. Det mest betydelsefulla är dock om förslaget kommer att leda till flera eller färre brott. Den frågan har knappast berörts i betänkandet. Kommitténs mening synes visserligen vara att rättsväsendets resurser genom förslaget i högre grad än nu skall kunna koncentreras på den

allvarligare brottsligheten, och det har naturligtvis därför antagits att denna skall minska eller i varje fall inte öka på samma sätt som utan denna koncentration. Om emellertid ingreppen mot den lindrigare brottsligheten försvagas, kan man å andra sidan befara att denna ökar. En tilltagande brottslighet av lindrigare slag är i och för sig ett samhällsont och kan dessutom, särskilt om den inte beivras, väntas ha en smittsam effekt. Förbundet kan givetvis inte, lika litet som någon annan, ge ett bestämt svar på den berörda frågan, men förmenar att denna måste beaktas vid ställningstagande till kommittéförslaget. Enligt förbundets mening är brottslighetsutvecklingen i riket under senare år sådan att man måste allvarligt överväga, om det är tillrådligt att såsom kommittén föreslår göra en omprioritering av rättsväsendets resurser och om det inte är ofrånkomligt att i stället förstärka dessa totalt sett.

I betänkandet behandlas endast i förbigående under avsnitt 5.6 (kommitténs slutsats beträffande åtalspliktens utformning) den väsentliga principen om allas likhet inför lagen. Fastän principen i andra sammanhang antyds, är det påfallande hur litet denna fått prägla olika slutsatser som dras av kommittén. Enligt förbundets mening måste den största hänsyn tagas till de rättviseförställningar som råder bland medborgarna, även där detta stundom kan utgöra ett hinder för lagstiftaren att genomföra vissa former som från andra synpunkter kan finnas ändamålsenliga. Antagligen förhåller det sig så att om fördelningen av påföljd mellan brottslingar i samma liga, vilka inbördes anser sig i stort sett lika skyldiga, ter sig alltför ojämn i deras ögon – den kan sedan vara hur berättigad som helst från sådana synpunkter som kommittén företräder – detta utgör ett hinder för deras utveckling till laglydiga samhällsmedborgare. Enligt kommitténs förslag kan t. ex. hänsynen till målsägandanspråk medföra att den minst belastade men ekonomiskt bäst ställda av flera tilltalade blir åtalad men ej de övriga. Ett alltför stort avstånd mellan det allmänna rättsmedvetandet i folkets breda lager och de idéer på vilka lagstiftningen bygger måste undvikas. Om lagstiftaren finner angeläget att fostra allmänheten till tänkande i nya banor, kan detta endast ske med försiktighet. Förbundet anser för sin del att kommittén inte tillräckligt beaktat detta förhållande.

En närliggande och inte mindre viktig princip är samhällsordningens upprätthållande utan utrymme för myndigheterna att handla godtyckligt och utan risk för att medborgarna tror att godtycke förekommer. Det som utmärker en rättsstat är bl. a. att samhället reagerar mot den som överträder lagarna och att denna reaktion sker enligt en i lag noga bestämd ordning. Det krävs sådan lagenlighet inte endast då en reaktion följer utan även då den av någon anledning uteblir. Otvivelaktigt ges den bästa rätts-säkerhetsgarantin om denna prövning av lagenligheten sker av domstol i offentlighetens strålkastarljus. Tar man bort prövningen från domstolarna och lägger den hos åklagarna, innebär detta en standardsänkning ur rätts-säkerhetssynpunkt. Samtidigt som statsmakterna sett det angeläget att

förstärka lekmannainflytandet i domstolarna och därmed ökat allmänhetens insyn i den dömande verksamheten genom att införa detta inslag i hovrätt även för ganska enkla brottmål, föreslås i betänkandet, med motivering bl. a. att domstolarna är alltför belastade av sådana mål, att förfarandet till stor del skall överlämnas till åklagare så att denne ensam och utan egentlig insyn handlägger dessa frågor. Att märka är att åklagaren därvid avses uppträda i flerfaldig funktion av förundersökningsledare, anklagare, domare, socialvårdare, försvarare och övervakningsnämnd. Ingen myndighet – vare sig åklagare, domare eller annan – bör åläggas uppgifter som är så mångskiftande och delvis motstridiga. Behandlingen i betänkandet med därtill anknuten reservation av frågan om medborgarmedverkan inom åklagarväsendet, visar hur föga lämpad för sådan medverkan och för insyn av lekmän åklagarnas verksamhet är.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det givetvis inte endast den offentliga insynen som har betydelse. I sammanhanget bör beaktas att åklagarna inte har samma oberoende ställning i förhållande till regeringsmakten som domarna. Vidare bör framhållas att enligt betänkandet åklagarna vid övervägande av åtalsunderlåtelse förutsätts hålla sig strikt till gällande rätt med den praxis domstolarna tillämpar. Till deras möjlighet att uppehålla känedom om denna och att förutse hur domstol skulle döma i olika hypotetiska fall hyser kommittén stor tilltro. Förbundet är ej lika optimistiskt i detta avseende. Rättsutvecklingen kommer säkerligen att medföra alltmera varierande påföljder. I lagstiftningen har under senare år införts straff för en mängd förseelser, beträffande vilka praxis nästan helt saknas. Genomförs förslaget kommer domstolarnas ledning av rättstillämpningen att delvis upphöra beträffande åtskillig brottslighet. Åklagaren får heller inte samma möjlighet som domare med nämnd att mot bakgrund av ett fylligare beslutsunderlag diskutera sig fram till en god lösning i de enskilda fallen. Ej sällan förekommer att domstol vid erkända brott med dom på t.ex. skyddstillsyn hänför brottet till lindrigare lagrum än åklagaren angivit i åtalet; det är inte säkert att den misstänkte alltid är mera betjänt av att få åtalsunderlåtelse till priset av att bli antecknad i centrala polisregistret under ett strängare lagrum än av att bli åtalad och antecknad i kriminalregistret under ett lindrigare lagrum efter dom. Även friande domar förekommer vid erkända brott. Frestelsen att skapa förutsättning för åtalsunderlåtelse kan förleda en misstänkt att erkänna ett brott för vilket han ej bort fällas till ansvar eller underkasta sig resocialiserande åtgärder som inte skulle ha pålagts honom vid rättegång. Möjligheterna till omprövning vid beslut om åtalsunderlåtelse, som innehåller något för den misstänkte nedsättande, är sämre än efter domstols dom.

En fråga som inte belyses närmare i betänkandet är den verkan från allmänpreventiv synpunkt som lagföring vid allmän domstol kan ha i förhållandet till en åtalsunderlåtelse som meddelas av åklagare. Det processuella förfarandet kan åt domen ge en auktoritet och en pedagogisk betydelse

som inte finns hos åklagarbesluten. En motiverad förklaring av domstol att en person gjort sig skyldig till ett brott, vilket på grund av särskilda omständigheter inte skall föranleda någon mera ingripande påföljd, torde ha avsevärt större betydelse för den allmänna laglydnaden och förtroendet för rättsmaskineriets oväld än motsvarande förklaring av åklagare. Ehuru det är omdiskuterat hur långt allmänpreventionens betydelse sträcker sig, är det dock nödvändigt att uppmärksamma denna mer än vad kommittén gjort, då man i tider av stigande brottslighet vill vidga området för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.

Förbundet bortser inte från möjligheten att lagföringen någon gång kan äventyra ett från kriminalpolitisk synpunkt värdefullt samarbete med den brottslige. Å andra sidan kan man anta att rättegången ofta har ett pedagogiskt värde också för den tilltalade genom att understryka allvaret i vad som hänt. Det kan befaras att många lagöverträdare felaktigt kommer att uppfatta åtalsunderlåtelse som ett slags frikännande eller i varje fall som ett bagatelliserande av brottet.

Såsom inledningsvis berörts är det främst processekonomiska skäl som kan åberopas till stöd för de förslag som nu lagts fram i betänkandet. Detta är dock alltför knapphändigt när det gäller att bedöma vilka besparingar förslaget kan ge för domstolar, åklagare och polis.

För domstolarnas del kan sägas att, även om arbetsläget på sina håll är ansträngt på brottmålsidan, belastningen i allmänhet inte synes vara så stor att det är motiverat med så radikala åtgärder som kommittén föreslår. Därtill kommer att de mål som vid ett genomförande av kommitténs förslag skulle avlastas från domstolarna vanligen är föga arbetskrävande. Förbundet vill framhålla att stora resursbesparingar skulle stå att vinna genom en förenkling av rättegångsförfarandet i sådana mål där åtalsunderlåtelse kan komma i fråga enligt förslaget.

Ej heller förefaller resursbesparingarna inom åklagarväsendet bli så stora som kommittén antar. Det kan t. o. m. ifrågasättas om inte arbetsbördan ökar, åtminstone beträffande vissa fall av åtalsunderlåtelse. Resocialiseringsfallen kan ibland bli mycket ansvarsfulla och tidskrävande med särskilda undersökningar och uppföljning av ärendets utveckling, som skulle bli obehövligen vid överlämnande av fallen till domstol. Vederbörlig hänsyn till målsägandanspråk och till särskild rättsverkan kan kräva ingående överväganden. Överhuvudtaget förutsätts en mängd avgöranden på åklagarplanet av så grannlaga natur att samråd mellan åklagare många gånger bör anses erforderligt. Chefsåklagarens ansvar för åklagarmyndighetens funktion måste antas öka väsentligt och därmed hans arbetsbörda. Antalet överprövningsärenden kan väntas stiga betydligt.

I den mån en begränsning av förundersökningsförfarandet är möjlig står givetvis vissa processekonomiska fördelar att vinna, främst på polisenivån.

Mot bakgrund av det ovan sagda granskar förbundet förslagen i betänkandet under en avvägning, där förbundet tillmäter principen om likhet in-

för lagen, betydelsen av offentlighet och de större rättssäkerhetsgarantierna vid domstolsförfarande mera tyngd och de processekonomiska skälen mindre bärkraft än kommittén gjort.

— — — — —

I Sverige anses f. n. råda absolut åtalsplikt ehuru med ganska vida undantag. Kommittén uppehåller sig mycket kring fördelar och nackdelar med absolut resp. relativ åtalsplikt. Det kan, såsom kommittén själv gör, med skäl ifrågasättas om ett system med så långtgående undantag som föreslås verkligen kan anses ligga inom ramen för absolut åtalsplikt. De båda systemen möjliggör väsentligen samma praktiska resultat. Realiteterna blir desamma och frågeställningen blir närmast av akademiskt intresse.

Om kommitténs förslag skulle genomföras i hela sin vidd eller i väsentliga delar, vore det enligt förbundets mening bäst att frikoppla diskussionen från begreppen absolut och relativ åtalsplikt. Bestämmelsen i 20 kap. 3 § RB om åklagares skyldighet att åtala "om ej annat är stadgat" är tillräcklig som en presumtion och grundläggande handläggningsnorm för åklagarna.

— — — — —

Som en sammanfattning av sin bedömning av förslagen i betänkandet vill förbundet slutligen anföra följande. De är av genomgripande betydelse för rättegången i brottmål och rubbar i flera avseenden vedertagna grundläggande rättsprinciper. Även från kriminalpolitisk synpunkt är vad som föreslås av den största vikt, men utredningen har knappast tillhandahållit material för en värdering härvidlag. Väsentligen är förslagen grundade på processekonomiska skäl. Dessa är likväl — såvitt kan bedömas av den framlagda utredningen — ej av den styrka som kommittén synes göra gällande. Förbundet avstyrker därför att kommitténs förslag läggs till grund för ny lagstiftning. Några punkter är dock — såsom framgår av det föregående — ägnade att tagas upp under fortsatt lagstiftningsarbete.

1.34 Föreningen Sveriges statsåklagare

I direktiven har framhållits att det är påtagligt att de senaste årens utveckling mot allt allvarigare och farligare brottslighet ställt växande krav på rättsväsendets personella och tekniska resurser. Brottsligheten har icke blott förgrovats och försvårats utan har också ökat och ökar starkt antalsmässigt. Av bl. a. brottsförebyggande rådets lägesrapport 1976 över brottsutvecklingen (BRÅ rapport 1976: 3) framgår följande.

Sverige har haft en långsiktig ökning av brottsligheten sedan 1950-talet. Stegningen fortsätter. Antalet polisanmälda brottsbalksbrott var 1965 393 660 och 1976 663 000. *Våldsbrotten* har börjat öka kraftigt egentligen först under senare hälften av 1960-talet. Under perioden 1963–1975 har detta inneburit mer än en fördubbling av dessa brott. *Rånbroten* utvecklas snabbare och accelerationen är oroande. Bank- och postrånen har inte kunnat hejdas trots att det tekniska skyddet förbättrats. Frekvensen av rån fördubblas på ungefär 7 år, vilket i hög grad inger medborgarna en känsla

av otrygghet. *Inbrottsstölderna* ökar. Antalet fördubblas på ungefär 10 år. Även dessa brott oroar medborgarna starkt, särskilt då de riktar sig mot bostäder och fritidshus. *Biltillgreppen* har legat på hög nivå sedan 1965 och ökat starkt 1975 och 1976. Även antalet andra stölder ökar. Ökningstakten för *skadegörelsebrott* är mycket snabb och antalet brott fördubblas på cirka 8 år.

Den *grövre ekonomiska brottsligheten* (skatte- och valutabrott, brottslighet i samband med fastighetsaffärer, bolagstransaktioner, konkurser och ockerbetonad penningutlåning m. m.) blir ett allt större problem för samhället och rättsväsendet, vilket också gäller brottsligheten i anslutning till narkotikahandtering.

Rättsväsendets effektivitet är låg om man sätter den i relation till den totala brottsligheten. F. n. lämnas en stor del av den anmälda brottsligheten utan någon spanings- eller utredningsåtgärd alls; 1975 gällde detta 342 500 ärenden, vilket innebar en stark ökning sedan 1974. Denna tendens är särskilt stark i storstäderna. Uppklaringsprocenten (alltså andelen av brott av den anmälda brottsligheten, som polisen klarar upp) minskar väsentligt. Detta är betänkligt. En hög uppkaringsprocent anses ha en stark preventiv verkan i sig, vilket brukar anföras då sanktionssystemet diskuteras. Samhällets målsättning har varit att höja uppkaringsprocenten, vilket således misslyckats. Balanserna hos polisen stiger. Utöver de vådor detta innebär för rättstryggheten medför läget ett psykiskt tryck på polispersonalen. En känsla av att man håller på att förlora kontrollen över brottsutvecklingen ligger nära, liksom en fara för att inställningen till arbetet präglas av resignation. En oro finns över att långt, mödosamt utredningsarbete inte leder till åtgärder mot den brottslige, som uppfattas som verksamma. Ökningar av rymningar från kriminalvårdsanstalter och missbruk av permissioner, den brottslighet som är vanlig i anslutning till dessa företeelser, liksom den tilltagande oordningen inne på anstalterna utsår tvivel om det meningsfulla i verksamheten.

Åtskilligt har gjorts för att lätta på trycket på rättsväsendet, totalt eller i dess olika led. Nämnas kan upp- och utbygganden av strafföreläggande-, ordningsbotts- och parkeringsbottsinstututen, företagen avkriminalisering och depenalisering, organisationsförändringar. Stora utbildningsinsatser har gjorts. Polisen har ansträngt sig att finna och har funnit effektivare arbetsmetoder och snabbare handläggningsrutiner. Arbetsbördan har dock ej kunnat bemästras tillfredsställande trots den höjda effektiviteten. Någon tendens till stagnerande eller minskande brottslighet skymtar ej, vare sig då det gäller brottsens antal eller svårhet.

Det är otillfredsställande att stora delar av brottsligheten får förbli outredd och obeivrad. Även om personella förstärkningar i viss utsträckning kan tillföras rättsväsendet och ökad effektivitet uppnås därigenom, finns av bl. a. kostnadsskäl gränser för vad som kan åstadkommas på den vägen.

Det är mot bakgrund av denna utveckling som den tänkta förändringen av reglerna om utredning av brott och lagföring måste ses.

Det synes nödvändigt att verksamheten inom rättsväsendet så långt möjligt anpassas till den rådande situationen. Givetvis uppkommer då lätt en spänning mellan det ofrånkomliga kravet på att rättsväsendet skall vara i förhållande till sina uppgifter effektivt och det lika ofrånkomliga kravet på att rättsäkerheten enligt gällande rättspolitiska grunder ej får eftersättas. Syftet med en översyn måste vara främst att hålla brottsligheten tillbaka och om möjligt minska den. Enligt statsåklagarföreningens uppfattning är de största processekonomiska vinsterna att göra inom förundersökningsområdet.

Det är som framhålles i direktiven och av kommittén viktigt att rättsväsendets resurser koncentreras på den grövre brottsligheten och på vissa andra uppgifter. I viss mån söker polis- och åklagarväsendet redan nu att uppnå en sådan koncentration genom att prioritera viktigare brott. Uppfattningen om vad som bör prioriteras växlar från tid till annan. Prioriteringens inriktning formuleras dels av centrala myndigheter men även lokala prioriteringsanvisningar utarbetas. Prioriteringar innebär inte blott att krafterna koncentreras mot bestämda mål – exempelvis bekämpning av narkotikahandling, våldsbrott, grövre ekonomisk brottslighet eller trafikbrott – utan även att bekämpningen av annan brottslighet ställes i andra hand och avtar. Polisens och åklagarnas effektivitet på sistnämnda området sjunker. Det kan gälla såväl brottsförebyggande verksamhet och spaningsverksamhet som underlåtenhet att utreda känd (anmäld) brottslighet. Detta kan sägas stå i strid med de rättsvårdande organens allmänna plikt att uppspåra, utreda och lagföra brott. En långt driven prioritering kan medföra att delar av lagens sanktionssystem sätts ur funktion, men måste ändå accepteras, om den framtvings av att samhället inte ställer till förfogande personella och andra resurser som svarar mot den växande brottsligheten. Om prioriteringen övergår från att vara tillfällig, anpassad till förändringar och återhållsam till att anta konstant prägel och stor omfattning betyder det att de administrativa organen tränger in på lagstiftarnas område.

Samhället har då att välja mellan att förstärka de rättsvårdande organen, att minska deras arbetsbörda genom exempelvis avkriminalisering eller också att genom lagstiftning styra de rättsvårdande organens verksamhet i önskad riktning. Avstår man från dessa möjligheter ligger tvånget kvar på polis- och åklagarmyndigheterna att genom prioritering välja inriktning av verksamheten.

Enligt föreningens mening bör förändringar i det straffprocessuella systemet icke få det resultatet att de straffrättsliga reglerna för reaktioner mot brott sätts ur kraft.

Kommittén har icke undersökt – vilket väl ej varit i enlighet med direktiven – i vad mån inom ramen för gällande lagstiftning förbättringar kan ske av rättsväsendets effektivitet genom organisatoriska förändringar, ändrade samarbetsformer polis-åklagare, ytterligare förenkling av handlägningsrutiner etc. En del torde kunna uppnås på dessa vägar.

Statsåklagarföreningen har tidigare uttalat sig för vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse och är med hänsyn särskilt till de sviktande utredningskrafterna positivt inställd till förenkling och begränsning av förundersökningsförfarandet. Lagregleringen måste anpassas till verkligheten och bör innebära en snabbare och mindre arbetskrävande handläggning. En lagändring bör medföra vidgade möjligheter att på ett tidigt processuellt stadium – förundersökningen och åtalsprövningen – avgränsa och avsluta brottsutredningarna. Beträffande åtalsunderlåtelse har kommittén dock gått längre än föreningen tänkt sig.

Muntlig förhandling inför domstol är förenad med starka rättssäkerhetsgarantier och i det avseendet överlägsen varje annan handläggningsform inom rättsväsendet. Det förefaller föreningen självklart att ingen mot sitt bestridande slutgiltigt skall kunna förklaras skyldig till brott av annat organ än domstol. Domstol bör vidare vara ensam behörig att även i fall av medgivande ålägga någon person annan påförd än böter.

Rättssäkerhetskravet är inte lika framträdande när det gäller avgöranden av innebörd att åtal inte skall väckas. Stor del av brottsligheten är dold. Av känd brottslighet förblir mycket, ouppklarat. Tillfällighetsbrottslighet av mindre allvarligt slag uppdagas ganska slumpmässigt. Användande av förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i rimlig och vettig utsträckning lär icke minska efterlevnaden av straffsanktionerade normer.

Enligt föreningens mening har kommittén inte tillräckligt beaktat följande förhållanden.

Domstolsförhandlingen är föremål för offentlig insyn på ett helt annat sätt än förundersökningen och åtalsprövningen. Rättstillämpningen är starkt beroende av praxis. Sådan utbildas av hävd av domstolarna och främjar enhetlighet. Det är svårare att inom åklagarväsendet utbilda en över hela landet likartad praxis, även om en intensiv lednings- och tillsynsverksamhet utövas. Mycket få fall av medgiven åtalsunderlåtelse blir föremål för överprövning. Kommittén avser att de föreslagna vida bestämmelserna om åtalsunderlåtelse och till dessa kopplade förundersökningsbegränsningar skall tillämpas av flertalet av landets åklagare och ett än större antal undersökningsledare. Faran för oenhetlighet i tillämpningen är betydande.

Åtalsrättskommitténs bedömning att vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse och begränsning av förundersökning är väsentliga delar av statsåklagarföreningen. Emellertid innehåller kommitténs förslag flera diskutabla och kontroversiella ställningstaganden, som gör att förslaget synes böra överarbetas genomgripande. Om så skall ske har kommitténs analys av förundersökningen under alla förhållanden ett grundläggande värde. – – –

Föreningen delar kommitténs uppfattning att absolut åtalsplikt bör bibehållas som grundregel. En sådan regel understryker att rättsskipningen icke får vila på skönmässiga bedömningar. Detta anknyter till medborgar-

nas krav på likhet inför lagen och föreställningen att på brott skall följa i lag stadgade påföljder. Såsom framgår av kommitténs förslag i övrigt hindrar en sådan grundsyn icke att nödvändiga och väsentliga inskränkningar kan göras i åtalsplikten. Föreningen är väl medveten om att även andra synpunkter kan inge betänkligheter mot att införa relativ åtalsplikt.

1.35 Föreningen Sveriges åklagare

För envar, som är verksam för beivrande av brott, måste det länge ha stått klart, att samhällets resurser inte på långt när räcker till för upprätthållande av den princip, på vilken gällande lagstiftning bygger, nämligen att samhället genom utredning, lagföring eller straff skall inskrida mot varje känd lagöverträdelse. Det är också fullkomligt klart att sådana resurser inte heller kommer att stå oss till buds i framtiden.

Tillsättandet av åtalsrättskommittén med uppgift att framlägga förslag till en reformering av förundersöknings- och åtalsreglerna i syfte att skapa utrymme för en effektivare bekämpning av den grövre, samhällsfarligare kriminaliteten hälsades därför på flera håll inom rättsvårdsområdet och då inte minst inom åklagarkåren med tillfredsställelse.

Kommitténs betänkande utgör en fyllig redovisning och analys av de problem, som berörts i kommitténs direktiv. Föreningen har vid styrelsesammanträden och genom internt remissförfarande ingående övervägt om några mera vägande invändningar av principiellt eller praktisk art kan riktas mot förslaget. Därvid har bl. a. diskuterats huruvida en koncentration av resurserna på den allvarigare brottsligheten skulle kunna medföra risk för en ökning av den lindrigare brottsligheten. Vidare har diskuterats frågan huruvida en markant ökning av antalet åtalsunderlåtelse skulle få till följd att erforderlig domstolspraxis skulle komma att saknas beträffande åtskillig brottslighet liksom frågan huruvida ett genomförande av förslaget skulle innebära risker ur rättssäkerhetssynpunkt. Som exempel på sådana risker har anförts att misstänkta skulle kunna frestas att felaktigt erkänna brott för att därigenom skapa förutsättningar för åtalsunderlåtelse och att i åtalsunderlåtelsebeslut brott skulle kunna komma att hänföras under strängare lagrum än vederbör, något som skulle innebära ett men för den misstänkte, eftersom sådana beslut registreras i centrala polisregistret. Slutligen har också övervägts frågan huruvida lagföringen som sådan vid allmän domstol har en allmänpreventiv effekt och, i så fall, om den effekten kan undvaras.

Enligt föreningens mening föreligger ingen påtaglig risk för att förslagets genomförande skulle komma att medföra en ökning av de lindriga brotten. Enligt förslaget skall ju en avsevärd del även av den brottsligheten bli föremål för utredning och påföljd. Genom att resurserna insätts där de bäst behövs, kan den del av brottsligheten där ökningstendenser uppstår bli föremål för särskild uppmärksamhet. Skulle emellertid, mot förmodan, de lindriga brotten komma att öka något efter ett genomförande är det enligt för-

enings mening ett pris som är värt att betala med tanke på den effektiva insats mot de grövre brotten som förslaget möjliggör.

Efter ett genomförande av kommitténs förslag skulle åklagarna ha lika stort behov som idag av vägledning genom domstolspraxis. Man torde sålunda kunna förvänta sig att alla fall som ur praxissynpunkt är tveksamma liksom nu kommer att föras till domstol. Likaså anser föreningen att tanken att förslaget skulle innebära risker ur rättssäkerhetssynpunkt inte är realistisk. Det anförda exemplet, att misstänkt frestas att erkänna brott, vilket han ej begått, för att därigenom erhålla erhålla åtalsunderlåtelse torde bli mycket sällsynt. I praktiken måste erkännandet styrkas av andra omständigheter för att godtagas. Erfarenheterna av det under lång tid tillbaka tillämpade åtalsunderlåtelseinstitutet beträffande unga lagöverträdare ger ej heller stöd för en teori att sådan simulation i skuldfrågan skulle bli ett rättssäkerhetsproblem vid åtalsunderlåtelse. Inom föreningens styrelse, vilken representerar en mycket lång samlad erfarenhet av praktisk åklagarverksamhet, är något fall av denna art icke känt.

Ej heller torde risken för felaktiga brottsrubriceringar eller eljest felaktig gradering av brott till den misstänktes nackdel vara värd beaktande i samband med en utvidgning av institutet åtalsunderlåtelse. Fastmera kan man förvänta, att åklagarna ägnar allt större uppmärksamhet åt dylika detaljer ju mera dömande deras verksamhet blir. Man kan väl också förutsätta att om i ett åtalsunderlåtelsefall en åklagare tveka, mellan två brottsgraderingar, en strängare och en lindrigare, han regelmässigt väljer den senare alternativet.

Vad slutligen angår frågan om domstolsförfarandets preventiva effekt vill föreningen inte bestrida att sådan effekt föreligger. Enligt föreningens mening är emellertid effekten större på den tidningsläsande allmänheten än på den tilltalade. Dock kan man svårligen tänka sig att rättegångsreferat av fall av den art, som omfattas av kommitténs förslag, exempelvis villkorlighets- och s. k. resocialiseringsfall, har nämnvärd allmänpreventiv betydelse. Föreningen, som delar kommitténs uppfattning att behovet av domstolsförfarande i första hand bör bedömas utifrån rättssäkerhetssynpunkter som betingat brottmålsprocessens utformning, anser sålunda att hinder mot ett genomförande av kommitténs förslag ur den synpunkt som nu behandlats ej föreligger.

Mot bakgrund av det sagda anser föreningen att kommitténs förslag till ny lagstiftning till övervägande del bör genomföras. På en del punkter har föreningen avvikande uppfattningar. Dessa samt föreningens synpunkter i övrigt kommer i det följande att redovisas i detalj i anslutning till respektive lagförslag. Innan så sker önskar föreningen anföra följande.

Kommitténs förslag kommer, om det genomförs att frigöra resurser på utredningssidan inom polisväsendet och på domstolssidan, resurser som kan sättas in mot den grövre brottsligheten. För åklagarnas del är det mindre troligt att arbetsbördan kommer att minska. Det är snarare sanno-

likt att den kommer att öka något. Den rättegångstid, som inbesparas genom att färre mål går till förhandling, kommer nämligen att åtgå till kontakter med sociala institutioner av olika slag och till en intensifierad förundersökningsledning – en sådan blir nödvändig om förslagets möjligheter till utredningsbegränsningar effektivt skall kunna tillvaratas. Dessutom kommer ett genomförande av förslagen att medföra ett ökat ansvar för åklagarna. Föreningens medlemmar, som redan nu intar en central roll när det gäller brottsbekämpningen, är villiga att påtaga sig det ansvaret. I detta sammanhang önskar också föreningen betona att den tveksamhet huruvida åklagarna är tillräckligt kvalificerade för uppgiften att i större utsträckning pröva frågor om underlåtelse av åtal, som tidigare framförts i lagstiftningssammanhang, inte längre har någon aktualitet. Erfarenheterna av åklagarnas handhavande av strafföreläggandeinstitutet och de möjligheter till åtalsunderlåtelse som redan står till buds visar att sådana farhågor är obefogade. Kommittén har också funnit att åklagarkåren kan betros med handhavandet av de nya uppgifterna, som förslaget ger den.

1.36 Föreningen Sveriges länspolischefer

Föreningen får till en början understryka att det är uppenbart angeläget att rättsväsendet har tillräckliga resurser att bekämpa den grövre brottsligheten och att fullgöra andra från samhällssynpunkt viktiga uppgifter, såsom upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. När fråga är om att överväga införande av en sådan processrättslig reform med ganska vittgående processekonomiska och kriminalpolitiska inslag, som den kommittén lagt fram, i syfte att bland annat söka åstadkomma besparing av resurser som rättsorganen istället skall kunna koncentrera på den grövre brottsligheten och på den allmänna ordningen och säkerheten i samhället, måste kritiskt prövas, utöver vilka resursbesparingar som är att vänta, vilka konsekvenser avsedda förändringar kan tänkas medföra i stort på brottsutvecklingen samt på utvecklingen av ordningen och säkerheten i samhället. Föreningen anser att i dessa delar vissa omständigheter, som anges i det följande, bör beaktas.

1.37 Föreningen Sveriges polismästare

Helt naturligt är det påkallat med en ständigt fortgående anpassning av förundersökningsverksamheten till de kriminalpolitiska mål statsmakterna uppställer. Mot en sådan anpassning finns intet att erinra. Däremot finns anledning till viss tveksamhet mot förändrade bedömningsnormer i förundersökningsverksamheten då dessa är påkallade av långtgående rationaliseringskäl. Förändringen kan få till resultat att påföljdssystemet, såsom det kommit till uttryck i brottsbalken och annan central straffrättslig lagstiftning, helt eller delvis sätts ur spel. Likaledes finns anledning till tveksamhet inför sådana kriminalpolitiskt påkallade förändringar av beslutsnormerna i förundersökningsledet att påföljder för visst beteende i väsent-

lig omfattning helt uteblir. Enligt föreningens bedömning bör det föreligga största möjliga kongruens mellan å ena sidan lagstiftarens påföljdsönskemål såsom det kommit till uttryck i lagen och å andra sidan förundersökningsverksamheten. — Kort sagt, önskar icke statsmakterna att påföljd skall förekomma i den utsträckning strafflagstiftningen anger bör denna ändras i enlighet härmed. Föreningen anser sig icke böra medverka till en utveckling mot ett läge där förundersökningen i allt större omfattning resulterar i ärendets avskrivande. Förundersökning bör ej inledas eller drivas fullt ut i de fall det redan på förhand kan antagas att påföljd ej kan komma i fråga.

Vad beträffar det aktuella betänkandet torde ett genomförande av förslagen i detta vara väl ägnat att ge färre brottmål att handlägga för domstolarna. Frågan är dock om följden även blir färre brott i samhället. Föreningen ställer sig mycket tveksam till detta. Med utgångspunkt från att förundersökningen i sig torde ha föga allmänpreventiv effekt, kommer med all sannolikhet ett genomförande av förslaget att resultera i ett icke ringa bortfall av den individualprevention och allmänprevention lagstiftaren kan ha åsyftat med straffsanktioneringen. Detta är i det längre perspektivet ägnat att inge allvarliga betänkligheter. Vidare kan konstateras att arbetsbördan för polisen ingalunda kan antagas minska genom de föreslagna åtgärderna. I stället kan befaras att ökade krav kommer att ställas på förundersökningens omfattning enär åtminstone vissa situationer torde tarva ett bredare underlag för åklagarens beslut om nedläggande än för beslut om åtal. I vart fall är det ur polisens synpunkt föga tilltalande att en förundersökning skall fullföljas enbart för att bereda åklagaren/förundersökningsledaren tillräckligt bedömningsunderlag för ett avskrivningsbeslut.

Härutöver kan föreningen ej bortse från de effekter som på lång sikt torde göra sig gällande beträffande den utredande personalen och för övrigt all polispersonal. Dessa kan komma att uppfatta sitt arbete med tillsyn över lagens efterlevnad som mer eller mindre ändamålslost med tanke på frånvaron av uppföljande åtgärder.

Återkommande till de i inledningen angivna synpunkterna avstyrker föreningen att kommitténs förslag f. n. genomföres. De konsekvenser ett genomförande av den föreslagna reformen skulle få inte bara för de tillämpliga myndigheterna utan kanske främst för den enskilde samhällsmedborgaren vars rättsmedvetande med all sannolikhet icke är fullt ut anpassat till den faktiska situation som skulle komma att uppstå är svåra att förutse. Hela frågan om den fortsatta faktiska avkriminaliseringen av brott synes böra föras ut till en allmän och bredare debatt.

1.38 Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän

Inledningsvis vill föreningen ansluta sig till att systemet med *absolut åtalsplikt* bibehålles. På av kommittén anförda grunder synes *absolut*

åtalsplikt med klart i lagen angivna undantag vara att föredra framför relativ åtalsplikt.

Föreningen instämmer i kommitténs synpunkt att *gränsen mellan frihetsberövande* och i vid mening *frivårdande åtgärder* inte bör förskjutas genom ändringar i åtalsprövningen. En sådan förskjutning är i och för sig önskvärd men bör åstadkommas på annat sätt.

- Det är vidare en för rättssäkerheten viktig princip att åtal skall ske då hänsyn till allmänpreventiva eller individualpreventiva aspekter i det särskilda fallet gör det angeläget.
- Likaså är kommitténs ståndpunkt att klarhet i *skuldfrågan* förutsätts för åtalsunderlåtelse riktig ur rättssäkerhetssynpunkt.
- Föreningen ställer sig tveksam till kommitténs uppfattning att man generellt kan bortse från *domstolsförfarandets* ev. allmänpreventiva effekt. Låt vara att de redan "etablerade" brottslingarnas återfallsbenägenhet knappast påverkas av risken för själva domstolsförhandlingen utan har en helt annan och svårnåbar genes. Men vad vet man om effekten på "vanligt folk" eller om gräns- och riskgrupper.

Föreningen anser slutligen med hänsyn bl. a. till ovan redovisade kritiska synpunkter att kommitténs förslag bör överprövas synnerligen noga. Aldrig så önskvärda resursbesparingar måste anstå om det finns risk att rättssäkerheten urholkas eller att man skjuter över ansvaret för önskvärda åtgärder på områden där attityder och resurser inte motsvarar förväntningarna.

2 Åtalsunderlåtelse genom nedläggning av åtal

2.1 JK

Med min principiella inställning blir utrymmet för beslut att nedlägga åtal begränsat. Jag anser emellertid lämpligt att rättsläget nu klarläggs genom en direkt regel.

2.2 RÅ

Kommittén framhåller i *kap. 13* behovet av en uttrycklig bestämmelse som ger åklagaren rätt att nedlägga ett väckt åtal i sådana fall där det efter åtalets väckande framkommer nya omständigheter av sådan beskaffenhet att beslut om åtalsunderlåtelse skulle ha kunnat meddelas om dessa omständigheter förelegat eller varit kända redan vid tiden för åtalsprövning-

en. Jag delar kommitténs uppfattning och tillstyrker den föreslagna bestämmelsen i 20 kap. 13 § rättegångsbalken, vilken bestämmelse i viss mån torde innebära en från principiell synpunkt önskvärd kodifiering av gällande praxis. En regel om rätt att nedlägga åtal på grund av nya omständigheter eller uppgifter bör emellertid enligt min mening uttryckligen omfatta även sådana förhållanden som avses i den föreslagna bestämmelsen i 20 kap. 3 § första stycket andra punkten rättegångsbalken. Det synes mig nämligen inte vara tillfredsställande att behöva förutsätta en analogisk tillämpning (se betänkandet s. 349 och 353) när bestämmelserna ändå är föremål för omarbetning. En sådan regel om nedläggande av åtal bör även avse de av Stockholms tingsrätt i skrivelse den 18 augusti 1972 (återgiven i betänkandet på s. 232 ff) berörda fallen där bevisläget förändrats efter lång tidsutdräkt. Jag kan vitsorda att praktiska problem uppkommer i sådana fall liksom att det förekommer att problemen i praxis löses genom nedläggningsbeslut. Från principiell synpunkt är det emellertid önskvärt att det finns klara riktlinjer i lagstiftningen.

2.3 Överåklagaren i Göteborg

Förslaget, som endast innebär en kodifiering av praxis, tillstyrks.

2.4 Överåklagaren i Malmö

Jag delar kommitténs uppfattning att en kodifiering av gällande rätt bör ske. Det kan i de speciella fall, som anföres, vara av värde att ha möjlighet till nedläggande av åtalet, någon gång med hänsyn till den tilltalades person, i flertalet fall med hänsyn till den väntade påföljden eller till rent processekonomiska förhållanden. Det ligger i sakens natur att antalet fall kommer att vara begränsat.

2.5 Chefen för länsåklagarmyndigheten i Uppsala län

Som kommittén framhåller har i praxis åtalsunderlåtelse ansetts kunna ske även efter det att åtal väckts. Förslaget innebär att uttryckligt lagstöd kommer att finnas för denna praxis. Förslaget tillstyrks.

2.6 Chefen för länsåklagarmyndigheten i Värmlands län

I likhet med kommittén anser jag att numera åtalsunderlåtelse kan ske även efter det att åtal har väckts. Jag finner emellertid att åtalsunderlåtelse inte bör ske i det fall att förfarandet i domstolen inletts och exempelvis resulterat i beslut om rättspsykiatrisk undersökning. Även om det rättspsykiatriska utlåtandet är av innehåll att den tilltalade utan tvivel begått brott under inflytande av sinnessjukdom och sluten psykiatrisk vård kommer till stånd oberoende av lagföring, anser jag att målet bör fullföljas. I det nämnda exemplet kan ju situationen dessutom vara den att huvudförhandling förekommit och att därvid beslutats om den rättspsykiatriska undersökningen. Det framgår inte klart av den föreslagna bestämmelsen i 20 kap.

13 § rättegångsbalken huruvida bestämmelsen om nedläggande av åtal skall kunna ske även i angivet exempel. Sannolikt får det anses vara ett "viktigt allmänt intresse" av att den prövning av målet som påbörjats i domstolen också fullföljes.

I specialmotiveringen till det förut nämnda stadgandet upptas det fallet att bevisläget från åklagarens synpunkt försämrats genom att tidsutdräkt förekommit i målet och att det därför på grund av exempelvis vittnens glömska blivit mindre sannolikt att fällande dom kommer att meddelas. Kommittén anser att hinder då inte föreligger för åklagaren att lägga ned åtalet. Det bör väl för tydlighets skull tilläggas att enbart det förhållandet att tidsutdräkt förekommit inte kan utgöra skäl för ett beslut om nedläggande utan att en omprövning av åtalsfrågan måste innefatta en komplettering av förundersökningen med exempelvis omhörande av vittnen.

2.7 *Chefen för länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län*

Den föreslagna bestämmelsen om rätt för åklagaren att nedlägga väckt åtal och samtidigt besluta om åtalsunderlåtelse då det efter ett åtal kommer fram förhållanden som om de förelegat vid åtalets väckande skulle ha föranlett beslut om åtalsunderlåtelse tillstyrks. Bestämmelsen torde innebära ett lagfästande av en praxis som redan nu är gällande på troligen de flesta håll.

2.8 *Göteborgs tingsrätt*

Tingsrätten tillstyrker att åklagaren ges större möjlighet än f. n. att nedlägga åtal i fall där långvarigt dröjsmål med ett måls avgörande medfört ändrade förutsättningar för ett samhälleligt ingripande genom rättegång och ådömande av påföljd. Tingsrätten kan i huvudsak ansluta sig till vad som sägs i Stockholms tingsrätts på s. 232 f citerade framställning. En särskild bestämmelse av nyss angiven innebörd hör infogas i 20 kap. 7 § rättegångsbalken.

20 kap. 13 §

Tingsrätten anser att det föreslagna andra stycket är lämpligt oavsett om förslagets huvudgrunder upphöjs till lag. Mot formuleringen kan dock anmärkas att stycket endast omfattar åtalsunderlåtelse. I motiven (s. 349) säger kommittén att bestämmelsen skall tillämpas analogt i händelse det visar sig att långvarigt hinder för huvudförhandling uppkommit. Rimligen skall bestämmelsen dessutom gälla de s. k. RÅ-fallen. Det synes ej lyckligt att en sådan bestämmelse skall tillämpas analogt utan den bör formuleras så att den omfattar de avsedda situationerna. — Tingsrätten föreslår, med hänsyn till vad som sagts under 10, att bestämmelsen i tredje styckets första mening utgår.

2.9 Föreningen Sveriges statsåklagare

20 kap. 13 §

Den föreslagna förändringen i andra stycket, vilken utgör en kodifiering av nuvarande praxis, tillstyrkes.

2.10 Föreningen Sveriges åklagare

Kommittén föreslår ökade möjligheter för åklagare att under vissa förutsättningar nedlägga väckt åtal. Det är uppenbart att detta är en angelägen reform. Domstolarna i landet balanserar en mängd mål där straffvärdheten bl. a. beroende på lång tidsutdräkt är mycket liten. Förslaget är praktiskt och lämpligt.

3 Förundersökningsbegränsningar m. m.

3.1 JK

Jag är inte lika övertygad som kommittén om att man bör avstå från en formell överarbetning av 23 kap. RB i syfte att införa ett ärendebegrepp. Enligt min mening skulle man vinna ökad klarhet i vissa delar och jag tror att eventuella nackdelar lätt kan undvikas. Frågan är emellertid inte av större betydelse.

Kommitténs förslag förefaller mig inte helt logiskt. För min del saknar jag "beslut om icke-åtal". Frågan om motivering kan inte tillmätas den avgörande betydelse som kommittén funnit. Att gömma beslut att inte väcka åtal i nedläggningsbeslut är ingen tillfredsställande lösning.

Självfallet finns de i särklass mest betydande rationaliseringsvinsterna att hämta på här avsett område. Man har emellertid anledning att fråga sig till vilket pris denna rationalisering skulle ske. Vad jag menar är att det är en omöjlighet att upprätthålla respekten för ett visst lagbud när det är allmänt känt att förseelser däremot lämnas utan åtgärd. Någon registrering av beslut att lägga ned eller inte inleda förundersökning kan av naturliga skäl inte ske. På grund härav omöjliggörs också, utom i fall där vederbörande gjort sig känd hos polisen, uppföljning och beaktande av återfallssituationer.

Det nyss anförda har särskild betydelse i fråga om den regel som kommittén har upptagit i 23 kap. 4 a § 1. Man kan uttrycka saken också på det sättet att lagstiftaren inte bör införa – eller behålla – straffbestämmelser som kan förväntas leda till en påföljd under 20 dagsböter (eller 200 kr. i böter). Eftersom man ger en regel om att överträdelse i dessa fall inte ens –

bortsett från speciella fall — leder till en förundersökning är straffbestämelsen i praktiken osanktionerad. Slutsatsen bör enligt min mening bli att straffbudet inte bör införas resp. att en avkriminalisering (depenalisering) bör ske. En sådan utveckling är enligt min mening ofta mycket önskvärd.

Med hänsyn till min principiella uppfattning vill jag framhålla att det ofta kommer att krävas en hel del utredning innan "det kan antagas" att brottet inte skulle leda till mer än 20 dagsböter eller 200 kr. i penningböter. Vinsten från rationaliseringssynpunkt med att avskriva saken blir därför inte stor särskilt som det i de flesta fall varom här är fråga torde bli aktuellt med strafföreläggande.

Det kan många gånger framstå som direkt stötande att samhällets resurser tas i anspråk för tidskrävande och komplicerade utredningar när det från början är känt att resultatet av ansträngningarna inte kan bli annat än ett bötesstraff. Jag ställer mig dock tveksam till en ordning som innebär att det skall ankomma på vederbörande förundersökningsledare att avgöra i vad mån sakens betydelse i det enskilda fallet är så ringa att utredningskostnadernas storlek skall beaktas.

23 kap. 1 § RB

Ordet rapport bör kompletteras på lämpligt sätt. Vad som avses är rapport om brott e. d. Detta bör framgå av lagtexten.

23 kap. 4 a § RB

Uttrycket "allmänna grunder" bör förtydligas genom något lämpligt exempel, varefter tilläggs "eller andra liknande grunder".

Jag ifrågasätter om en så vid delegation till RÅ som den i p. 1 föreslagna bör ske. När det gäller den mindre ingripande frågan om rapporttefergift har regeringen förbehållit sig kompetensen.

Med hänsyn till vad kommittén uttalat på s. 357 (y) bör i p. 3 göras ett undantag för fall som anges i 2 § 2 i 1964 års lag.

23 kap. 20 § RB

Jag har ingen erinran mot den föreslagna lagtexten. "Beslut i fråga om lagföring" innefattar enligt min mening även beslut att icke åtala. Som förut framhållits anser jag att denna kategori av beslut bör behållas. Termen "nedlägga" kan inte språkligt inkludera även en avslutad förundersökning. I sådana fall passar enbart beslut om icke-åtal.

23 kap. 20 a § RB

Reservationen "om möjligt" i andra stycket förefaller onödig, möjligen bortsett från fall där beslutsfattaren avlidit.

33 kap. 4 § BrB

Tredje stycket bör inledas med "påföljdseftergift får vidare meddelas".

3.2 RÅ

Vad kommittén anför i 16 och 17 kap. om förundersökningsledning och om formerna för förundersöknings avbrytande föranleder ingen annan erinran från min sida än att jag anser att beslut i åtalsfrågor med hänsyn till dessa frågors stora betydelse från såväl allmän som enskild synpunkt alltid bör motiveras. Risk finns för att en på särskild begäran senare lämnad upplysning om skälen kan utgöra en efterhandskonstruktion. Motiveringen har för övrigt inte endast till ändamål att upplysa parterna om grunden för beslutet utan tjänar också den funktionen att tvinga beslutsfattaren till eftertanke innan avgörandet träffas. Motiveringen kan dock i okomplicerade fall vara kortfattad och schablonmässig.

I kap. 18 diskuteras förundersökningsbegränsningar. Jag ansluter mig till kommitténs åsikt att tillämpningsområdet för institutet rapportteftergift inte bör utvidgas men att institutet bör förankras i lag.

Beträffande de föreslagna grunderna för nedläggande av förundersökning (23 kap 4 a § andra stycket rättegångsbalken) kan jag helt tillstyrka den andra som avser fall där det råder disproportion mellan utredningskostnader och sakens betydelse. För att täcka även sådana fall där domstolen skulle kunna tänkas meddela påföljdseftergift bör dock förutsättningen för bestämmelsens tillämpning formuleras så att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till annan påföljd än böter.

Förslaget om en relativ förundersökningsplikt beträffande bagatellobrott (första punkten i kommitténs förslag) avstyrks. Skälen härtill framgår av vad jag tidigare anför.

Att generellt tillåta nedläggande av förundersökning, när det kan förutses att åtalsunderlåtelse meddelas om förundersökningen fullföljs (tredje punkten i kommitténs förslag) anser jag föra för långt. Det skulle, som jag inledningsvis framhållit, kunna leda till att institutet åtalsunderlåtelse mer eller mindre försvinner ur den praktiska rättstillämpningen. Detta vore olyckligt eftersom institutet fyller en viktig kriminalpolitisk funktion. I synnerhet beträffande unga lagöverträdare bör åtalsunderlåtelsens karaktär av varning tas tillvara. Jag kan därför tillstyrka den föreslagna regeln endast såvitt den avser fall där lagföring kan antas komma att underlåtas antingen enligt bestämmelsen om åtalsunderlåtelse för bötesbrott eller enligt bestämmelse om särskild åtalsprövning.

3.3 Överåklagaren i Stockholm

Från rationaliseringssynpunkt är det angeläget att kravet på förundersökningens fullständighet kan minskas i fall när lagföring kan komma att underlåtas enligt de särskilda regler som finns härom. Det nu gällande utredningskravet medför att betydande arbete nedlägges på utredningar i fall

där det kan starkt ifrågasättas om inte arbetet utgör slöseri med rättsväsendets begränsade resurser. Det är därför önskvärt att rätt införes för åklagaren eller förundersökningsledaren att nedlägga förundersökningen eller besluta att förundersökning inte skall inledas i åtalsunderlåtelsefall. Kommittén har föreslagit begränsningar av förundersökningsplikten i rättegångsbalken 23 kap. 4 a §. Jag har emellertid bestämda erinringar mot förslaget så som det utformas i nämnda paragrafs andra stycket 1. Där sägs att som skäl för att nedlägga förundersökningen skall anses att det kan antagas att brottet vid lagföring skulle leda till lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor omedelbart i pengar. Det skall dock ankomma på riksåklagaren att föreskriva att denna nedläggningsgrund inte skulle tillämpas vid vissa brott.

Ett stort antal förseelser inom specialstraffrätten medför med nuvarande straffmättingspraxis lägre bötesstraff än vad i det nämnda stadgandet anges. Även om det för upprätthållande av laglydnaden inom vissa områden ingalunda är nödvändigt att ingripa mot varje känd lagöverträdelse synes det dock nödvändigt, för att icke reglerna skall helt förlora i kraft, att sanktionshot finns som i vissa fall kan bli aktualiserat. Det kan knappast vara ett önskemål att skärpa praxis och öka bötespåföljden över de angivna gränserna. Riksåklagarens direktiv om att förundersökning ej skall underlåtas måste väl också förstås som en rekommendation att åtal regelmässigt bör ske. Detta medför en alltför hård styrning av bagatellmålen och rimmar illa med de tankar om den nyanserade prövning av förundersöknings- och åtalsfrågor, som förslaget i övrigt synes vara inriktat på. Jag anser därför att den särskilda regeln i rättegångsbalken 23 kap. 4 a § andra stycket 1. skall utgå. Punkterna 1 och 2 kan sammanskrivas till förslagsvis denna lydelse: "Det kan antagas att brottet i händelse av lagföring skulle leda till bötesstraff och därjämte befinnes att fortsatt utredning ej är påkallad av viktigt allmänt eller enskilt intresse, eller att utredningen skulle kräva kostnader som ej står i rimligt förhållande till sakens betydelse". De i förslaget angivna värdena 20 dagsböter eller 200 kronor omedelbart i pengar skulle kunna vara vägledande vid den praktiska tillämpningen av regeln.

Även med en sådan formulering kan riksåklagaren givetvis med den direktivrätt som ankommer på honom ge anvisningar till åklagarna i dessa frågor.

3.4 Chefsåklagaren Lennart Hiort, åklagarmyndigheten i Stockholm

Det ligger utom ramen för detta yttrande att i någon större utsträckning penetrera de förslag, som ha en mer allmän inriktning. Något må dock sägas.

Jag vill allvarligt ifrågasätta lämpligheten av förslagen i 23 kap. 4 § p. 1 rättegångsbalken att förundersökning skall nedläggas, då högre straff än 20 dagsböter eller 200 kronor omedelbart i penningar ej kan förväntas och den därtill anslutande regeln om påföljdseftergift. En sådan bestämmelse synes

äventyrlig och kunna medföra lika stora betänkligheter som den nu gällande regeln om behandling av snatterifall o. dyl. under 20 kronors värde. Det kan aldrig vara lämpligt att ett förfarande, som i ett lagrum straffbeläggs, i ett annat förklaras icke skall leda till påföljd. Icke minst när det gäller att skapa normer för ungdom synes detta vara högst betänkligt. Otvivelaktigt har nu den vanföreställningen insmugit sig hos en stor del av allmänheten att det är straffritt att stjäla ett värde under 20 kronor. Det vore olyckligt om en sådan utveckling skulle intränga även på andra områden. Det förefaller fullt tillräckligt med en allmän bestämmelse i 4 a §, som korresponderar med motsvarande i 20 kap. 7 § första stycket p. I rättegångsbalken.

I 23 kap. 4 a § p. 3 föreslås vidare möjlighet att lägga ned förundersökning om man kan räkna med att åtalsunderlåtelse enligt gällande regler kommer att beslutas. I anslutning härtill har påpekats att någon registrering av sådant beslut icke skall ske.

Ett genomförande av detta förslag skulle när det gäller underårig lagöverträdare av förstagångskaraktär leda till att förundersökning beträffande av denne förövade brott skulle kunna nedläggas utan annan registrering än den som eventuellt skulle ske hos de sociala myndigheterna. Detta kan icke vara lämpligt ur någon synpunkt och stämmer icke överens med kommitténs på annat ställe framlagda förslag till ändring beträffande brott av denna grupp i 1964 års lag.

3.5 Överåklagaren i Göteborg

Frågan om gränsdragningen mellan förundersökningens upphörande genom nedläggande och dess avslutande med beslut i åtalsfrågan tas upp till ny behandling av kommittén i detta kapitel. Något överraskande anför kommittén att nedläggningsbeslut ej brukar motiveras, vilket skulle utgöra den väsentliga skillnaden mellan beslutsformerna. Kommitténs påstående är i vart fall inte riktigt vad gäller nedläggningsbeslut meddelade av åklagare. Bland annat på grund av RÅ:s föreskrifter i cirkulär A 35 och hans rekommendationer i cirkulär C 62 motiveras regelmässigt även nedläggningsbeslut. Förmodligen motiveras även åtskilliga nedläggningsbeslut av polisen i fall då polismyndighet är undersökningsledare bland annat av det skälet att anmälningsblankettens utformning inbjuder till motivering. Mot förslaget att slopa den rådande distinktionen mellan beslutsformerna göres emellertid ingen erinring!

Av de ändringsförslag kommittén framför i detta kapitel finner jag mig endast kunna tillstyrka förslaget att förundersökning skall kunna nedläggas då brottet skulle leda till bötesstraff och brottsutredning skulle föranleda kostnader som framstår som oproportionerliga i förhållande till vad saken gäller (23 kap. 4 a § 2 st. 2 RB).

Förslaget om relativ förundersökningsplikt beträffande bagatellbrott kan förvisso förefalla välkommet men i brist på preciseringar vilka brottstyper

som avses innebär det att lagstiftaren på ett sätt som inte kan godtagas överför på de rättstillämpande myndigheterna (i detta fall främst RÅ) att svara för den genomgång och sanering av straffbestämmelserna som alla tydligen anser nödvändig. Att kommittén själv förutser tillämpningssvårigheter med den föreslagna regeln framgår av uttalandet i specialmotiveringen att erfarenheterna från den praktiska tillämpningen får leda RÅ i hans värv att förordna om undantag och utfärda föreskrifter. Enligt kommitténs mening skulle det viktigaste syftet med regeln vara att åstadkomma resursbesparingar främst hos polisen. Kvantitativa beräkningar till stöd för denna förhoppning saknas emellertid helt i betänkandet. Själv delar jag inte denna kommitténs optimism utan är benägen att tro att utrymmet för resursbesparingar genom den föreslagna regeln är synnerligen måttlig. Med hänsyn till att bötesstraff företrädesvis motiveras av hänsyn till allmän laglydnad utgör det hinder mot regelns tillämpning som "viktigt allmänt intresse" innebär, ingen verklig inskränkning.

Som villkor för att förslaget om nedläggning av förundersökning i fall där åtalsunderlåtelse kan förutses skall kunna godtagas måste uppställas att sådana nedläggningsbeslut registreras. I annat fall är risken för olik behandling i registreringsavseende av jämförbara fall uppenbar eftersom åklagaren fritt kan välja beslutsform. En annan oacceptabel konsekvens av förslaget blir att förundersökningar kan komma att nedläggas beträffande upprepade brott av samma gärningsman. I de fall där villkorlig dom utan böter kan tänkas komma ifråga och därför medföra åtalsunderlåtelse bör utredningen normalt vara av så ringa omfattning att någon mätbar vinst inte skulle göras genom möjlighet att avbryta förundersökningen före åtalsbeslut.

3.6 Chefen för länsåklagarmyndigheten i Uppsala län

Åtalsrättskommittén föreslår avsevärt vidgade möjligheter att begränsa förundersökningarna. När det gäller bötesbrottslighet på låg nivå föreslår kommittén en relativ förundersökningsplikt i fall, där vid lagföring lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor som penningböter skulle utdömas. En förutsättning skall dock vara att lagföring ej är påkallad av viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. Riksåklagaren skall kunna undanta vissa slag av brott samt i övrigt meddela föreskrifter. Enligt kommittén skall förundersökning i dessa fall kunna nedläggas, alternativt ej inledas.

Det är svårt att förutse vilken omfattning kommitténs förslag skulle få i praktiken om det genomfördes. Det är emellertid klart att den föreslagna bestämmelsen omfattar ett stort antal mål. Bötesstraff som är lägre än 20 dagsböter eller 200 kronor omedelbart i pengar är vanligt förekommande. Bestämmelsen ger med den utformning den fått underlag för att underlåta eller nedlägga förundersökningen i mycket stor omfattning när det gäller mera bagatellartad bötesbrottslighet. Jag delar kommitténs uppfattning att rättsväsendets resurser ej i alltför stor utsträckning bör tas i anspråk för

beivrande av mindre lagöverträdelser. Verksamheten måste rationaliseras och inriktas mot den allvarigare brottsligheten. Emellertid är det säkert av stor vikt att mindre lagöverträdelser inte lämnas obeivrade. Någon närmare redovisning över vilka konsekvenser åtalsrättskommitténs förslag i denna del skulle få har inte getts. Men hänsyn till den osäkerhet som råder bl. a. i fråga om förslagets praktiska verkningar avstyrker jag detta. Motsvarande ändringsförslag i brottsbalken avstyrks också.

Kommittén föreslår vidare att förundersökningar skall kunna begränsas i sådana fall, där det föreligger en disproportion mellan utredningskostnader och sakens betydelse. Möjligheten att nedlägga, alternativt ej inleda, förundersökning skall enligt förslaget tillämpas på fall där brottet i händelse av lagföring kan antas föranleda endast bötesstraff. I likhet med kommittén anser jag det vara viktigt att rättsväsendets resurser används rationellt och att krafter inte förspills på onödiga polisutredningar. För närvarande har åklagaren svårt att värja sig mot krav om ytterligare utredning som framförs från olika parter och får tillmötesgå sådana krav i en omfattning som inte är rimlig mot bakgrunden av bl. a. polisens bristande utredningsresurser. En lagregel med det innehåll kommittén föreslagit skulle därför sannolikt komma att få avsevärd betydelse. Förslaget tillstyrks i denna del.

Kommittén föreslår även en tredje möjlighet att begränsa förundersökningar. Kommitténs förslag tar här sikte på de fall, där det kan förutses att åtalsunderlåtelse kommer att meddelas, om förundersökningen fullföljs. I dessa fall skall förundersökningen kunna nedläggas, alternativt ej inledas. En viss tvekan uppkommer med den föreslagna regleringen beträffande frågan om hur långt en förundersökning skall drivas och vilken beslutform som skall användas. Om en förundersökning slutförs kan åtalsunderlåtelse komma i fråga med de konsekvenser i bl. a. registreringshänseende som följer härmed. Om förundersökningen avslutas i ett tidigare skede genom nedläggning sker ingen sådan registrering. Nedläggningsbeslut enligt denna punkt kan fattas även i fall där brott bestrids. Beslut om att ej inleda förundersökning kan vidare formellt tillämpas inom ett vidsträckt område. Jag instämmer i kommitténs uppfattning att det finns starka skäl att inte så sällan begränsa utredningarna i fall som avses i punkt 3. Jag ifrågasätter emellertid om det inte av lagtexten klarare bör framgå hur gränserna skall dras mellan beslut att ej inleda förundersökning, beslut att nedlägga förundersökning och beslut att meddela åtalsunderlåtelse.

3.7. Chefen för länsåklagarmyndigheten i Värmlands län

Jag ansluter mig till kommitténs förslag beträffande förundersökningsbegränsningar dock med den reservation som ovan (beträffande punkt 5.4.4 och punkt 7) anförts om relativ förundersökningsplikt beträffande brott som i händelse av lagföring antagligen skulle medföra lägre bötesstraff än 20 dagsböter och 200 kronor i penningböter.

Med denna principiella inställning finner jag emellertid att området för rapporteftergift bör något utökas. Vid redogörelsen för vissa bestämmelser i dansk rätt (sid. 225) omnämnes att statsadvokaterna i Danmark efter hand tillägges behörighet att besluta om åtalsunderlåtelse om det hos riksadvokaten kommit att utbilda sig en fast praxis i fråga om att ge åtalsunderlåtelse för viss typ av brott. En likartad politik skulle här kunna tänkas såvitt gäller utvidgning efter hand av tillämpningsområdet för institutet rapporteftergift. Det kunde måhända tilläggas riksåklagaren att här fatta beslut och meddela anvisningar, detta efter inventering och bedömning av praxis (beträffande sådan inventering jämför sid. 285–286). Jag har den uppfattningen att en sådan metod skulle väsentligt underlätta för den polisman som har att fatta beslut om rapporteftergift (jämför nedan under punkt 27 angående RB 23:4 a §). Om en fast praxis verkligen utvecklats är det naturligtvis till fördel om rättstillämpningen kan ske så enkelt som möjligt.

— — — — —

Kommittén har föreslagit att förundersökning skall nedläggas om det kan antas att brottet i händelse av lagföring skulle leda till bötesstraff och därjämte befinnes att fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Detta förslag måste hälsas med synnerlig tillfredsställelse. Jag kan emellertid av betänkandet inte direkt utläsa orsaken till att möjligheten att nedlägga förundersökningen begränsats till sådana fall där brottet i händelse av lagföring kan antas föranleda endast bötesstraff. Jag anser att möjligheten bör utökas till att avse också sådana fall som i händelse av lagföring skulle komma att resultera i villkorlig dom (dvs. i realiteten egentligen en påföljdseftergift). Såvitt gäller exempelvis utredning av galdenärsbrott, förskingring och bedrägeri torde kunna anföras åtskilliga fall där utredningen blivit orimligt kostsam och resultatet slutligen en villkorlig dom. I ett här aktuellt fall kan jag exempelvis finna det möjligt att en ingående revision av omfattande räkenskaper skulle kunna leda till bevis om förskingring av ett par tusen kronor. Sak-kunnig revision skulle sannolikt komma att kosta 25 000 kronor. Det är i målet osannolikt att annan påföljd än villkorlig dom skulle komma ifråga.

— — — — —

I 23 kap. 4 a § rättegångsbalken föreskrives som förut omnämnts en regel som i praktiken måste sägas leda till en allmän avkriminalisering, även om förseelser som faller under ordningsbotsystemet undantas. Ur handläggarens synpunkt måste regeln te sig något tillkrånglad.

Handläggaren har att

a) försöka gissa sig till om lagföring skulle leda till lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor i pengar,

b) att undersöka om förseelsen faller under ordningsbotsystemet då den i så fall är undantagen,

c) att undersöka om förseelsen undantagits från tillämpningen genom föreskrift av riksåklagaren,

d) att bedöma om undantag bör ske på grund av att viktigt allmänt eller enskilt intresse påkallar det.

e) att pröva egen behörighet i ärendet eftersom behörigheten inte gäller då för förseelsen är stadgat svarare straff än böter och det finns en skäligen misstänkt

f) och att vidare pröva om 4 a § 2 st. 3 skall tillämpas. Av det sagda framgår att det finns behov av enklare regler och jag hänvisar här till det ovan anförda (se under punkt 18).

I kommentaren till 4 a § punkt 3 beröres också frågor om dokumentation om brotten. Jag instämmer i det där sagda men vill tillägga att dokumentationen bör ske enkelt och kortfattat och att nya former för detta bör prövas eftersom skyndsamt utredning och snabba beslut bör eftersträvas.

3.8 Chefen för länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län

I fråga om formerna för förundersöknings avbrytande föreligger ingen enhetlig praxis. Termerna nedläggande och avslutande används icke med någon utpräglad konsekvens. Som regel anges enligt min erfarenhet en kortfattad motivering, som återfinns i diariet. Härigenom kan ett snabbt besked om grunden för beslutet letas fram av kanslipersonalen vid de telefonförfrågningar, som då och då förekommer. Motiveringar har angetts så länge som det funnits ett självständigt åklagarväsen. Jfr för övrigt Riksåklagarens cirkulär C 62. Det rör sig inte om något särskilt betungande arbetsmoment. Åklagaren måste i alla fall fatta beslut som är underbyggda.

Kommittén har behandlat motiveringsskyldigheten främst med hänvisning till den misstänktes intresse. Beträffande målsäganden anføres att en motivering kan vara av värde i vissa fall om målsäganden överväger att väcka civil skadeståndstalan. Det ger mig anledning att erinra om att justitieombudsmannen i ett fall klandrat en åklagare för att han i sin motivering gått utöver vad som varit erforderligt och onödigtvis låtit beslutet omfatta jämväl rättsläget i skadeståndshänseende. Jfr justitieombudsmannens ämbetsberättelse 263/53. Såvitt jag kan förstå, intar justitieombudsmannen i detta ärende den ståndpunkten att åklagaren uteslutande skall ha ansvarsfrågan i åtanke. Åklagaren skall inte snegla på eventuella skadeståndsanspråk då han fattar beslut att inte åtala. Jfr Riksåklagarens förenämnda cirkulär.

Kommittén synes mig ha behandlat motiveringsskyldigheten alltför snävt. Frågan om behovet av motivering och utförningen av åklagarbeslut behandlades på sin tid av undertecknad och kammaråklagaren Monica Fähréus på uppdrag av Riksåklagaren. I samband härmed upprättades en promemoria, som bifogas detta yttrande. Sedan denna promemoria upprättades har ingenting inträffat som minskat behovet av åtminstone summariska motiveringar av åklagarbeslut. Dessa kan icke i detta hänseende jämföras med förvaltningsbeslut.

Sammanfattningsvis kan väl hävdas att behov föreligger av motivering

för beslutsfattaren själv, för parterna, för tillsynsmyndigheten och sist men inte minst för allmänhetens representanter i form av massmedia. De sistnämnda kräver helt enkelt i många fall en motivering. Härom hänvisas till den norske riksadvokaten Haakon Sunds i Riksåklagarens cirkulär C 62 återgivna uttalande. Massmedia kommer icke att nöja sig med någon hänvisning till att åklagaren enligt den föreslagna 23 kap. 20 a § inte har någon motiveringsskyldighet. Det är vidare svårt att ange något bärande skäl för att motiveringsskyldigheten anknyts till ett särskilt straffmaximum. En saks betydelse är uppenbarligen icke någon matematisk funktion av det så kallade straffvärdet. Med hänsyn till sak och person principiella avgöranden kan ha synnerligt stort intresse, även om saken rör en lagöverträdelse som inte kan föranleda strängare straff än fängelse i sex månader. Jag får vidare erinra om att personbladsrutinen förutsätter kortare motiveringar medelst kryssmarkering. Jfr personblad 4.

Åklagarna motiverar ofta besluten även då det anges att förundersökningen nedlagts. För egen del har jag icke ansett det erforderligt att anmärka på detta förfarande enär det svarar mot det moderna och demokratiska kravet att allmänheten i största möjliga utsträckning skall förstå myndigheternas åtgärder. Eftersom termerna nedläggande och avslutande av förundersökning inte är entydiga ens i åklagarkretsar, är de givetvis helt obegripliga för gemene man, som följaktligen inte heller kan förstå varför man i det ena fallet motiverar och i det andra fallet inte motiverar. Jag har intet att erinra mot att termen nedläggande används generellt för att beteckna att en förundersökning avbryts. Jag hävdar emellertid att alla beslut skall motiveras. Det är också min övertygelse att kravet på motivering kan komma att framträda speciellt om någon form av förundersökningsbegränsning genomförs. Myndigheterna torde alltid få vara beredda att i åtalsärenden åtminstone summariskt redovisa varför ingenting händer.

Under återopande av vad ovan anförts får jag avstyrka den föreslagna begränsningen av motiveringsskyldigheten.

Beträffande bagatellbrottsligheten får jag återopä mina tidigare anförda kritiska synpunkter på begränsningen av lagföringen till brott som kan antas leda till högre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter. Jfr sid. 6. Det rör sig här i allmänhet om brott beträffande vilka förundersökning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken icke är erforderlig. I fråga om dessa brott har handläggningen rationaliserats med hjälp bl. a. av datateknik. De hade varit önskvärt om denna brottslighets andel av den totala arbetsbelastningen inom berörda delar av rättsväsendet kunnat klarläggas. För åklagarväsendets del föreligger numera vissa uppgifter härom från utvärderingen av en nyligen företagen arbetsmätning. Vidare bör erinras om att en del av polisens utredningsverksamhet rörande trafikolyckor och förseelser i samband härmed också utgör underlag för statistik. Om förslaget genomförs kanske det visar sig att den "restbrottslighet" som blir kvar, sedan Riksåklagaren förordnat om de brott som skall undantas, inte har

någon större betydelse ur arbetssynpunkt. Hänsyn bör härvid också tas till den brottslighet som kan falla bort med stöd av 2. i det föreslagna lagrummet.

Förslaget innebär realiter att det bötesminimum som finns i brottsbalken blir subsidiärt i förhållande till ett bötesminimum i rättegångsbalken. Under 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter är den enligt förslaget endast ett viktigt allmänt intresse eller ett viktigt enskilt intresse som motiverar åtal. Man måste fråga sig på vilka subtila grunder de värderingar som motiverar viss lagstiftning skall nollställas.

Under återopande av ovanstående får jag avstyrka den åtalsunderlåtelseggrund, som utformats i förslagets 1. En liberalare tolkning av nuvarande 20 kap. 7 § 1. rättegångsbalken bör kunna inrymmas i lagrummets ordalydelse. Vägledande uttalanden i cirkulär från Riksåklagaren härom kan säkert medföra betydligt flera åtalsunderlåtelser än för närvarande och leda till rimligare bedömningar än det föreslagna stadgandet.

Beträffande de fall, som innefattas i den föreslagna 23 kap. 4 a § 2. rättegångsbalken då det föreligger disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse får jag tillstyrka den föreslagna lättningen i utredningsskyldigheten. Denna bör användas med stor försiktighet. Jag vill anmärka att utredningssvårigheter som beror på svårigheter att klarlägga äganderätten till mark samt jakt- och fiskerätt ofta medför att ärendena ganska snart kan avskrivas på subjektiva grunder.

Till vad anförts i denna del vill jag för egen del tillägga några nyanserande synpunkter utifrån min relativt långa erfarenhet från såväl polis- som åklagarverksamhet i Kopparbergs län med dess svåra och unika fastighetsförhållanden.

Man bör sålunda enligt min mening göra klart för sig att vad utredningen kallar sakens betydelse enligt vad som förut utvecklats i detta yttrande knappast är ett begrepp som alltid kan relateras uteslutande till straffskalan för den lagöverträdelse som är i fråga. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det inte heller alla gånger särskilt rationellt att bara se till utredningskostnaderna. Ett osäkert rättsläge kan erfarenhetsmässigt orsaka kostnadskrävande ordningspolisiära insatser eller "följdbrott" av typen egenmäktigt förfarande, misshandel, självtäkt m. m. Massöverträdelser kan bli följden av passivitet. Den svåraste olägenheten är att resultatet faktiskt kan bli rättsväsendets kapitulation till skada för en part som befinner sig i underläge. Polis- och åklagarmyndighetens befattning med ärendet kan misstolkas som ett konfirmerande av ett tillstånd, som strider mot lag. Här kommer svåra avvägningsfrågor in som sammanhänger med vad som kan anses som ett viktigt allmänt eller enskilt intresse.

I fråga om förslagets 23 kap. 4 a § 3. rättegångsbalken kan en del frågor och erinringar göras. Den viktigaste invändningen mot förslaget är att åklagare icke bör syssla med hypoteser angående hur det skall gå vid ett åtal mot en person, som möjligen är oskyldig. Av specialmotiveringen framgår

att i presumtiva resocialiseringsfall någon kontakt icke skall tas med socialvårdsmyndigheten. Självfallet kan inte heller någon begränsad personundersökning göras. Detta synes välbetänkt inför risken att den misstänkte är oskyldig. Man måste då fråga sig om det blir kvar något annat än beslutsunderlaget än en luftig tankelek – ett slags juridiskt dialektiskt kamouflage för en i verklig mening relativ åtalsplikt.

Kommittén har i sin allmänna motivering (s. 294) anfört att det i verkligheten ofta inte blir något egentligt "hypotetiskt" prov eftersom erkännande föreligger i oerhört många fall. Om man antar att dessa erkännanden på vanligt sätt dokumenteras måste man fråga sig om det innebär något merarbete att slutföra förundersökningen och besluta om åtalsunderlåtelse. Förundersökningen kan starkt förenklas, då ett erkännande, som inte behöver ifrågasättas, föreligger.

I anslutning till ovanstående vill jag anmärka att 3. sista stycket ger anledning till tvekan. Att uttömmande redovisa alla tänkbara fall synes mig ej möjligt utan jag nöjer mig med ett. Antag att förundersökningen nedläggs beträffande A med stöd av punkt 3, enär han vid det hypotetiska provet bedöms få villkorlig dom. Senare framkommer misstankar om att B medverkat eller varit delaktig i A:s brott. B:s tidigare belastning och personliga omständigheter medför att det kan förutses att grund för åtalsunderlåtelse saknas. Beslutet om förundersökningsbegränsning skall då enligt 3. gälla förundersökningen i dess helhet. Särskilt förordnande måste meddelas för att B skall efterforskas. Man måste fråga sig när sådant förordnande bör meddelas och vad som händer om B bestrider. Konsekvenserna ter sig egendomliga.

4 a § 3. kan enligt min mening väl tillämpas och är helt rimlig beträffande fallen enligt 2. men leder till egendomliga konsekvenser beträffande 3.

Under återopande av vad ovan anförts tillstyrker jag att förundersökningsbegränsning får ske vid fall av s. k. särskild åtalsprövning men jag ifrågasätter om icke denna form av förundersökningsbegränsning bör regleras i berörda författningar. I övrigt avstyrker jag förundersökningsbegränsning på grund av anteciperad åtalsunderlåtelse enligt den föreslagna 3.

Jag tillstyrker förslaget till förundersökningsbegränsningar i fall då det kan antas att brottet i händelse av lagföring skulle leda till bötesstraff och därjämte befinner sig fortsatt utredning skulle kräva kostnader som ej står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Jag tillstyrker vidare förundersökningsbegränsningar som grundas på så kallad särskild åtalsprövning. I övrigt avstyrker jag det förslag till förundersökningsbegränsning, som grundar sig på anteciperativa beslut om åtalsunderlåtelse. Jag anser att förslaget i denna del är ologiskt och ur moralisk synpunkt dubiöst. Det synes rätlinjigare att utsträcka möjligheterna att begränsa förundersökningen i de fall, då påföljden inte står i rimlig proportion till utredningskostnaderna till brott

varå svåraste straff än böter kan antas. Disproportionen mellan påföljd och utredningskostnad finns troligen oftare i den brottskategori som ur påföljdssynpunkt ligger närmast över den grupp av brott som i händelse av åtal kan antas föranleda bötesstraff. Måhända kan som villkor för dessa fall – som troligen kommer att ge anledning till framställningar om överprövning – uppställas kvalificerad prövning av högre åklagare, enär det ofta är fråga om bedömningar som kräver erfarenhet.

3.9 Rikspolisstyrelsen

Utredningsförslaget i denna del innebär i realiteten att avkriminalisering sker beträffande en större del av den brottslighet som av olika orsaker anses ha lågt straffvärde. Samhällets reaktion kommer således helt att utebli vid vissa brott. Rikspolisstyrelsen får här endast hänvisa till vad som inledningsvis anförts om hur styrelsen anser att avkriminaliseringsarbete bör bedrivas.

Enligt utredningsförslaget skall vissa ordningsbrottsbrott alltså bestraffas. Urvalet av straffbara gärningar skall ske av riksåklagaren. Andra gärningar än de där påföljden kan antas leda till lägre bötesstraff än tjugo dagsböter eller tvåhundra kronor i omedelbara penningböter skall som regel sålunda icke föranleda påföljd. Allmänheten torde om utredningsförslaget leder till lagstiftning komma att ställa sig helt oförstående till rättvisan i ett sådant system.

Avslutningsvis får rikspolisstyrelsen beträffande den i avsnitt 16.3 i betänkandet behandlade kompetensfördelningen ifråga om förundersökningsledningen mellan åklagar- och polismyndighet framhålla följande. I avsnittet konstaterar utredningen att nuvarande ordning i allt väsentligt fungerat tillfredsställande och att utredningen därför icke funnit anledning framföra några ändringsförslag beträffande förundersökningsledningen mellan myndigheterna. Utredningen förutsätter emellertid att fördelningen av undersökningsledarskapet blir föremål för en fortlöpande översyn. Rikspolisstyrelsen vill här bestämt hävda att en utvidgning av antalet typer av brott vid vilka polismyndighet kan fungera som förundersökningsledare verksamt skulle kunna bidra till en ökad effektivitet vid brottsbekämpningen. En sådan utvidgning är starkt motiverad, då utbildningen inom alla kategorier polismän förbättrats avsevärt sedan 1966, då den gällande överenskommelsen mellan riksåklagaren och rikspolisstyrelsen träffades.

3.10 Kriminalvårdsstyrelsen

Åtalsrättskommitténs förslag i fråga om förundersökningsbegränsningar innebär att, oaktat skuldfrågan inte är helt klarlagd, beslut kan fattas att ej inleda eller att nedlägga förundersökning mot en person som är misstänkt för brott. Detta medför att ett antal personer kan komma i den situationen att de av polis eller åklagare bedömts skyldiga till brott utan att själva veta om detta. De finns sedan kvar i polis- och åklagarmyndigheters handlingar

som misstänkta brottslingar. Eftersom det naturligtvis ej får ske registrering av misstänkta vid beslut att inte inleda eller att lägga ner förundersökning föreligger å andra sidan risk för att upprepade återfall i brott under lång tid undgår upptäckt. Detta medför i sin tur att kriminalvård inte kommer till stånd förrän på ett sent stadium vilket kan medföra negativa effekter från behandlingssynpunkt. Det förtjänar också påpekas att förundersökningsledare, när det gäller beslut att inte inleda eller att nedlägga förundersökning, enligt kommittéförslaget i vissa situationer måste göra alltför många hypotetiska antaganden, vilka kanske inte alltid är särskilt väl underbyggda. Med hänsyn till vad som sålunda anförts anser kriminalvårdsstyrelsen att kommittéförslaget i denna del inte är förenligt med de rättssäkerhetskrav man måste kunna ställa på de rättsvårdande samhällsorganen. Det kan därför starkt ifrågasättas om det i föreliggande skick kan läggas till grund för lagstiftning.

3.11 BRÅ

Åtalsrättskommitténs förslag om förundersökningsbegränsningar är motiverat från processekonomisk synpunkt. Det är ett mycket radikalt och genomgripande förslag, betraktat i belysning av att en betydande del av de brott, som nu förtjänar lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor i böter, i fortsättningen skall lämnas obeivrade, antingen genom att förundersökningen läggs ned eller att åtalsunderlåtelse meddelas.

Det kan dock vara svårt att hos allmänheten vinna förståelse för en reform som innebär att förseelser, som bestraffas med ordningsbot, inte skall omfattas av reformen medan däremot nedläggningsbeslut skall kunna meddelas i fråga om t. ex. mindre förmögenhetsbrott. Det finns vidare en påtaglig risk för att den föreslagna bestämmelsen i 23 kap. 4 a § RB kommer att leda till ojämn praxis inom skilda åklagar- och polisdistrikt, mycket beroende på hur begreppet "viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse" skall tolkas.

BRÅ förordar där en sträng tolkning. Böter är i och för sig en lämplig påföljd från allmänpreventiv och kriminalpolitisk synpunkt. Man bör också hålla i minnet att påföljden i de aktuella fallen i mycket stor utsträckning utdöms i summarisk ordning genom strafföreläggande.

Det är vidare från kriminalpolitisk synpunkt svårt att acceptera nedläggning av förundersökning vilket de facto innebär att ingenting händer den som begår brott. Det äventyrliga med en sådan ordning ligger bl. a. däri att gärningsmannen helt avskärs från ansvaret för gärningen. Från dessa synpunkter är rapporteftergift att föredra. Ett sådant beslut innefattar ju i varje fall en varning och klar markering av att gärningen inte kan tolereras. Rapporteftergiften är också motiverad av processekonomiska skäl.

BRÅ anser sig sålunda inte kunna tillstyrka den utvidgning av nedläggningsinstitutet som föreslås. En reform, som avser att nedbringa polisens arbetsbelastning, bör i stället i första hand inriktas på att rationalisera och

förenkla förundersökningen i mindre brottmål samt vidga förutsättningarna för rapporteftergift. I övrigt bör valet stå mellan åtalsunderlåtelse och bötesföreläggande.

BRÅ föreslår att utrymmet för nedläggning av förundersökning, när brott konstaterats, blir snävt. Sådan nedläggning synes egentligen bara kunna accepteras när brottet har så obetydligt straffvärde att utredning och lagföring närmast förefaller parodisk och kan föra löje över rättsskipningen (s. k. "smörklicksmål").

3.12 *Generaltullstyrelsen*

För tullverkets del är den föreslagna regeln om relativ förundersökningsplikt beträffande viss bötesbrottslighet (förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 23 kap. 4 a § 2 st. 1) av särskilt intresse. Ett stort antal fall av tullbrott (ca 15 000 per år) – främst ringa varusmuggling men även brott mot tullstadgan (1973: 671) – faller inom den aktuella straffskalan.

Som förutsättning för nedläggning av förundersökning skall enligt den nämnda regeln gälla bl. a. att fortsatt utredning ej är påkallad av viktigt allmänt intresse. Sistnämnda term utgör enligt kommittén (sid. 136) en samlingsbeteckning för vissa skilda förhållanden, bl. a. det att hänsyn till allmän laglydnad gör påföljd erforderlig. Detta förhållande går i sin tur tillbaka på vissa av kommittén anförda synpunkter, bl. a. att samhället omöjligt kan underlåta att bekämpa vissa frekventa lagöverträdelser. Detta säges särskilt vara fallet beträffande avvikelser från vissa elementära handlingsmönster, vilka är betydelsefulla för allmän verksamhet och/eller ordning och säkerhet (sid. 126). Generaltullstyrelsen anser det uppenbart att varken ringa varusmuggling eller tullstadsgebrott bör omfattas av den föreslagna regeln som förundersökningsbegränsning. De nämnda förseelserna bör således tas upp i den lista över undantagsfall som riksåklagaren förutses upprätta (sid. 356).

En tillämpning av den föreslagna regeln i kap. 4 a § 2 st. 1 RB med avseende på varusmuggling och tullstadsgebrott skulle enligt generaltullstyrelsens uppfattning f. ö. inte i nämnvärd grad tillgodose några processekonomiska intressen eller medföra frigörande av några resurser inom tullverket. Enligt kommitténs förslag skall nämligen beslut om nedläggning av förundersökning fattas av åklagare eller, i vissa fall, av undersökningsledare. I samband med att ringa varusmuggling eller tullstadsgebrott avslöjas måste således även framgent vissa åtgärder vidtagas – vad gäller varusmuggling bör särskilt nämnas beslag av den smugglade varan – samt vissa rapporter upprättas. Nämnda åtgärder omfattar oftast hela den utredning som i normalfallet är erforderlig för åtalsbeslut.

Vad styrelsen anfört angående tillämpningen av den föreslagna regeln om förundersökningsbegränsning i fråga om ringa varusmuggling och tullstadsgebrott gäller givetvis i tillämpliga delar även i fråga om reglerna om åtalsunderlåtelse avseende sådan brottslighet.

Utredningen har föreslagit ett tillägg till 23 kap. 1 § RB avseende bemyndigande för regeringen att meddela bestämmelser om rapportteftergift. Om det anses viktigt att rapportteftergiftsinstitutet förankras i lag, bör vad som där föreslås beträffande polisman även gälla tulltjänsteman. Föreskrifter om rapportteftergift beträffande tullbrott finns f. n. i generaltullstyrelsens cirkulär 24 nov. 1970 (TFS nr 134) om handläggning av tullmål m. m. vilket i sak är en motsvarighet till 12 § polisinstruktionen (1972: 511). I cirkuläret anges att om för brott ej är stadgat svårare straff än böter och brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt, tulltjänsteman äger underlåta att upprätta rapport om brottet och i stället får låta bero vid påpekande eller erinran till den felande. Under samma förutsättningar kan undersökningsledare underlåta att vidarebefordra rapport till åklagaren.

Generaltullstyrelsen har i övrigt inte något att erinra mot de förslag till ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning som framlagts av åtalsrättskommittén.

3.13 Riksrevisionsverket

Kommittén framför vissa förslag beträffande behörighet att meddela beslut om formerna för dessa vid begränsning av förundersökning. Förslagen innebär att åklagarna engageras på ett tidigt stadium av förundersökningen. Kommitténs inställning på denna punkt ligger väl i linje med vad RRV har framfört vid sin förvaltningsrevision av åklagarväsendet (rapport 1976-12-09, dnr 1975:1182, Analys av åklagarväsendet). I nämnda rapport konstaterar RRV att ett tidigt och aktivt åklagarinträde kan innebära att vissa ärenden avskrivs direkt på anmälan. I andra ärenden kan korrigeringar i brottsrubriceringen avgränsa utredningen eller ändra dess inriktning på ett processekonomiskt fördelaktigt sätt.

RRV finner det väsentligt att det, såsom kommittén föreslår, skapas formella möjligheter för undersökningsledare att lägga ned förundersökning i sådana fall där kostnaderna inte står i rimlig proportion till saken betydelse och där brottet i händelse av lagföring kan antas föranleda endast bötesstraff. Detta möjliggör att polisens resurser i ökad utsträckning kan inriktas på bekämpandet av den allvarligare brottsligheten.

RRV delar i allt väsentligt kommitténs uppfattning att man bör tillåta begränsningar av förundersökningar i de fall då åtalsunderlåtelse skulle komma att meddelas om förundersökning fullföljs. De uppgifter som av hänsyn till målsäganden föreslås ingå i förundersökningsprotokollet kommer emellertid i någon mån att reducera vinsterna i utredningshänseende för de mest betydelsefulla fallen som berörs av förslaget, dvs. bötesbrott och seriebrottslighet.

3.14 Hovrätten för Västra Sverige

Kommittén har i detta avsnitt behandlat möjligheterna att begränsa förundersökningsinsatserna beträffande vissa typer av brott. Det föreslås således för det första att det skall gälla en principiell minimigräns för bötesstraffets användningsområde så att relativ förundersökningsplikt införs beträffande förseelser som bedöms förskylla lägre straff än 20 dagsböter eller 200 kr. i penningböter. En ytterligare förutsättning skall vara att lagföring ej är påkallad av viktigt intresse. För det andra föreslås att förundersökning ej skall behöva inledas eller att förundersökning skall kunna nedläggas om det kan antagas, att brottet i händelse av lagföring skulle leda till bötesstraff, och att därjämte befinns att fortsatt utredning skulle kräva kostnader som ej står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Det tredje fallet där förundersökning ej skall behöva inledas eller kunna nedläggas avser sådana situationer, där någon är misstänkt för brottet, men det kan antagas att, om tillräckliga skäl för åtal mot denne framkommer, lagföring likväl kommer att underlätas enligt bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning. Kommitténs överväganden visar enligt hovrättens mening klart hur svårt det är att på ett tillfredsställande sätt genomföra en reglering, både på straffrättsliga och på processrättsliga grunder, vilken minskar belastningen på rättsväsendets organ i beaktansvärd grad.

Vad först angår den relativa förundersökningsplikten beträffande bagattellbrottsligheten vill hovrätten ifrågasätta om inte de föreslagna reglerna bör föregås av en straffrättslig reglering efter de riktlinjer som kommittén skisserat under 5.4.7 i betänkandet. Vidare kan ifrågasättas om den av kommittén föreslagna lösningen verkligen medför annat än marginella resursbesparingar. Beklagligtvis synes utredningen inte ha funnit skäl att försöka göra en praktisk studie hos polis- eller åklagarmyndighet i syfte att utvärdera vilken effekt förslaget skulle komma att få.

Beträffande de fall där det föreligger disproportion mellan utredningskostnaderna och sakens betydelse har hovrätten inte någon grundläggande invändning mot kommitténs förslag. Det hade även här varit av värde om kommittén kunnat redovisa en undersökning beträffande den väntade effekten av förslaget. Hovrätten vill för sin del ifrågasätta om inte stadgandet i praktiken kan komma att innebära en avkriminalisering av vissa förfaranden som är notoriskt svårutredda, t. ex. patentintrång. I vart fall måste ett stadgande av denna karaktär av hänsyn till rättsskyddsintressen och till likhetsprincipen tillämpas med försiktighet.

Vad slutligen beträffar de fall där det kan förutses att beslut om åtalsunderlåtelse kommer att meddelas om förundersökningen fullföljs tillstyrker hovrätten förslaget såvitt avser bötesfall och fall av seriebrottslighet. När det gäller enstaka fängelsebrott, vilket det huvudsakligen kommer att bli fråga om i de fall som avses i den föreslagna lydelsen av 20 kap. 7 § 1 st. 4 och 5 p. RB, är det enligt hovrättens mening tvivelaktigt om utredningen bör kunna avbrytas. Det rör sig här om förhållandevis allvarlig brottslighet

och det skulle säkert strida mot det allmänna rättsmedvetandet om man lämnade sådan brottslighet åt sidan utan att fullständigt utreda vem som är gärningsmannen. Det torde också vara av värde ur individualpreventiv synvinkel att gärningsmannen i samband med tillkännagivandet av beslutet om åtalsunderlåtelse blir uppmärksammas på riskerna av fortsatt brottslighet från hans sida.

3.15 Stockholms tingsrätt

Kommittén föreslår, att en relativ förundersökningsplikt införs beträffande bagattellbrotten. Tingsrätten har ingen crinran häremot.

Vidare föreslår kommittén, att förundersökning skall kunna nedläggas beträffande bötesbrott, när utredningskostnaderna framstår som oproportionerliga i förhållande till vad saken gäller. Som exempel härvidlag nämns sådana brott såsom tagande av olovlig väg, olovligt fiske, olovlig jakt och patentintrång. Vid brott av denna karaktär föreligger ofta ett målsägandebesvär av att sätta stopp för ett från målsägandens synpunkt besvärande brottsligt förfarande, vilket, om det inte beivras, kommer att fortgå. Med hänsyn till att kommittén samtidigt föreslår slopande av målsägandens subsidiära åtalsrätt, blir denne hänvisad att på annan väg söka en lösning. Den målsägande, som har råd därmed, torde kunna få till stånd ett åtal genom att själv bekosta och i samband med polisanmälan förebrija en utredning. Den som inte har råd får tåla att intrång av förevarande slag lämnas opåtalat. Problemet är måhända inte så stort till omfånget men förtjänar ändå att uppmärksammas. Det visar, att en förundersökningsbegränsning av det slag kommittén föreslår måste tillämpas med urskiljning.

Kommittén föreslår slutligen i denna del, att förundersökning skall kunna nedläggas i fall där åtalsunderlåtelse förutses komma till stånd. Såvitt tingsrätten kan förstå, skulle en sådan regel leda mycket långt. Förundersökningsledare kan i praktiken frestas att på tämligen ofullständiga grunder antecipera åtalsunderlåtelse samt nedlägga förundersökningen. Utrymmet för ojämnheter i tillämpningen torde bli stort. Kommittén har ju tänkt sig att åtalsunderlåtelser skall registreras och kunna återkallas etc. De kriminalpolitiska verkningar, som tänkts förbundna med åtalsunderlåtelse, kan sålunda komma att utebli genom att förundersökningen nedläggs på ett tidigt stadium.

Med hänsyn till det sagda anser tingsrätten, att den av kommittén föreslagna regleringen i förevarande hänseende gjorts alltför vidsträckt. Nedläggande av förundersökning är enligt tingsrättens mening endast tänkbar i bötesfall och möjligen beträffande de brott i en brottsserie, som kan lämnas utanför åtal.

3.16 Göteborgs tingsrätt

23 kap. 4 a §

I första stycket förekommer uttrycket "beslut i fråga om lagföring". Detta leder närmast tanken till beslut att åtala. Kommittén har på sid 359 förklarat att med beslut ifråga om lagföring åsyftas beslut om åtal, strafföreläggande, ordningsbotsföreläggande och åtalsunderlåtelse. Tingsrätten anser att uttrycket ej är väl valt utan närmast vilseledande. – Första punkten i andra stycket är ett utflöde av kommitténs förslag att brott som föranleder lägre bötesstraff än 20 dagsböter normalt inte skall åtalas och inte heller medföra påföljd. Tingsrätten anser som ovan anförts under 3 att anledning saknas att införa en regel om att det förutsedda antalet dagsböter skall vara avgörande för om förundersökningen skall nedläggas. – Andra punkten i detta stycke vill tingsrätten ansluta sig till.

Sista stycket i paragrafen är i stort obegripligt. Man kan tro att en begränsning av förundersökningen inte skulle vara möjlig beträffande ett brott utan att man samtidigt lägger ner förundersökningen beträffande andra brott eller andra misstänkta, men detta kan väl ej vara meningen.

23 kap. 20 §

Ifråga om kritiken mot begreppet "beslut i fråga om lagföring" hänvisas till vad som sagts under 4 a §.

3.17 Länsstyrelsen i Stockholms län

Kommittén har även framfört vissa förslag till förundersökningsbegränsningar. Dessa åtgärder som kommer att påverka även polisens starkt ansträngda arbetsbörda och begränsar sig till de enklaste bötesfallen (förväntat lägre straff än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter) vill länsstyrelsen tillstyrka.

3.18 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

I fråga om förundersökningsbegränsningar och rapporteftergift kan länsstyrelsen inte dela den uppfattning som majoriteten av kommittén kommit fram till.

I direktiven anføres bl. a. följande: "För närvarande gäller att polisen skall utreda alla anmälda brott. I praktiken handläggs dock vissa särskilt allvarliga brott eller viss typ av brottslighet med förtur. Detta medför i sin tur att arbetsbalanser kan uppstå när det gäller utredningar av övriga brott. Med nuvarande ordning utreds inte sällan fall där det starkt kan sättas i fråga om inte arbetet utgör ett slöseri med rättsväsendets resurser. Inte minst för allmänhetens förtroende för rättsorganen är det av vikt att rättsväsendet inte utnyttjas för uppgifter som inte ter sig meningsfulla."

Vidare uttalar departementschefen: "De skäl som talar för en reform av åtalsreglerna gäller också i betydande grad bestämmelserna om förunder-

sökning. Även dessa bestämmelser bör därför ses över i detta sammanhang. Utgångspunkten bör vara att polisens och åklagarens utredningsarbete skall stå i rimlig proportion till brottsligheten och att polisens resurser i högre grad än som nu är möjligt skall kunna inriktas på den allvarigare brottsligheten. De sakkunniga bör därför pröva i vad mån man bör kunna underlåta förundersökning eller lägga ned en påbörjad förundersökning."

Hithörande frågor har tidigare behandlats av trafikmålskommittén i dess betänkande (SOU 1967: 59) om förundersökning, men något förslag framlades ej i propositionen. Tillämpningsområdet för rapportteftergiften har härefter likväl utvidgats genom reformer 1969 och 1972 och gäller numera även för snatteri som bedöms som obetydligt där polisman i befälsställning kan besluta.

Kommitténs majoritet har emellertid inte funnit anledning att föreslå någon utvidgning av tillämpningsområdet för utsträckt rapportteftergift och länsstyrelsen vill därför ansluta sig till den reservation som avgivits av ledamoten Friberg och som innebär att rapportteftergift bör kunna användas i betydligt större utsträckning än nu för brott där straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader men där det är *uppenbart* att brottet kommer att föranleda åtalsunderlåtelse om förundersökning fullföljs.

Skiljaktig mening av ledamoten Åke Norling:

Enligt min mening hade femte stycket "Kommitténs majoritet - - - förundersökning fullföljts" bort utgå.

3.19 Göteborgs polisdistrikt

Beträffande institutet rapportteftergift har kommittén ej funnit anledning till ändring av rapportteftergiftens nuvarande tillämpningsområde. Det har hitintills ej riktats några anmärkningar mot polisens sätt att handlägga rapportteftergifter. Möjlighet finns att låta rapportteftergifter när det gäller fall där fängelse i högst 6 månader förekommer i straffskalan handläggas av kommissarie eller polisintendent. Att låta sistnämnda befattningshavare handlägga dessa frågor i stället för i många fall unga och oerfarna åklagare torde ur rättssäkerhetssynpunkt knappast kunna kritiseras. Jag vill därför tillstyrka f. polismästaren Göte Fribergs reservation och för en utvidgning av institutet rapportteftergift åberopa samma skäl som Friberg anført.

De olika fall av förundersökningsbegränsning som föreslagits av kommittén och införts under 4 a § i 23 kap. RB på sidan 40 i betänkandet hälsas med tillfredsställelse. Ett flertal utredningar som tidigare haft mer eller mindre civilrättslig anknytning och som gjorts huvudsakligen för att av målsäganden användas som underlag vid en civil process kan nu underlåtas. Beträffande behörigheten att besluta om sådan förundersökningsbegränsning hänvisar jag till vad ovan anförts under institutet rapportteftergift.

3.20 Uddevalla polisdistrikt

Betänkandets praktiskt fundamentala nyheter återfinnes i förslagen om nya regler för åklagarens möjligheter att besluta att ej väcka åtal för brott (åtalsunderlåtelse), RB 20: 7 och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samt i de nya reglerna om polisens/åklagarens ökade möjligheter att nedlägga förundersökning, RB 23: 4 a. Eftersom det just nu ligger i tiden att samhällets resurser alltmer bör inriktas på den allvarligare brottsligheten är det iögonfallande att kommitténs majoritet inte funnit anledning föreslå någon utvidgning av tillämpningsområdet för institutet rapporttefergift. I och för sig framgår det ej direkt av direktiven att kommittén skall se över reglerna om rapporttefergift. Emellertid framstår det för polismyndigheten som förvånansvärt att kommittén ej tillvaratagit de ökade möjligheter till brottmålsbegränsning som finns i rapporttefergiftsinstitutet. Det synes ej naturligt att i kedjan polisens rapporttefergift, polisens/åklagarens förundersökningsbegränsning och åklagarens åtalsunderlåtelse endast tillvaratages möjligheterna i de två senare leden. Dessa tre institut är i detta sammanhang så pass intimt förknippade med varandra att de bör behandlas samtidigt och man bör i varje institut taga tillvara de ökade möjligheter som finns att begränsa brottmålen. Som skäl att ej utvidga tillämpningsområdet för rapporttefergiftsinstitutet har anförts de ökade möjligheterna till begränsning av förundersökning. Emellertid kan man ej komma ifrån att åklagaren och polisen skulle besparas en hel del arbete därest ett stadgande i enlighet med reservanten Fribergs förslag kunde antagas. Redan nu kan polisman som är förundersökningsledare meddela rapporttefergift beträffande brott enligt BrB 8: 2 för vilket brott ju ingår fängelse i straffskalan. Därest det föreligger tveksamhet att tilldela behörighet att ge rapporttefergift i nu föreslagna fall till alla polismän, som är förundersökningsledare, kunde behörigheten begränsas till att gälla endast befattningshavare i polischefskarriären, vilken personalkategori ju har samma grundutbildning som åklagare, mångårig erfarenhet av beslut i förundersökningar eller i många fall lång praktisk erfarenhet av åklagarsysslan. Anvisningar från Rikspolisstyrelsen och Riksåklagarämbetet skulle kunna leda till en fast praxis i dessa ärenden.

Kommitténs förslag till ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning medför arbetsbesparingar för domstolar och åklagare. Nyss föreslagna möjligheter angående ökade möjligheter att lämna rapporttefergift skulle medföra arbetsbesparing även för polisens del. Genom att polisen i allt fler fall slipper inleda förundersökning kan dess resurser mer inriktas på sådan brottslighet som har hög prioritet.

Berörande polisens arbetsuppgifter kan ej här underlätas framhålla att man inom polismyndigheten länge önskat en översyn av Rikspolisstyrelsens och Riksåklagarämbetets anvisningar angående vissa frågor rörande ledningen av förundersökning i brottmål (Rikspolisstyrelsens Allmänna meddelanden 1966: 10–126, normalarbetsordningen för polisväsendet och

Riksåklagarämbetets Cirkulär A 23). Polismyndigheten ser det som angeläget att de brottstyper, som kan anses vara av enkel beskaffenhet, utökas. Framförallt bör de anvisningar som gäller för Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt även gälla landets övriga polisdistrikt. Det finns ingen anledning att i detta sammanhang skilja på storstadsdistrikt och andra. Förundersökningsledarnas kompetens och erfarenhet i stora och små polisdistrikt är alls inte olika och den skillnad som nu finns beträffande förundersökningsledarskap är omotiverad. Som exempel på egendomlighet, som bör rättas till, kan nämnas att polismyndighet (utom i storstadsdistrikt) är förundersökningsledare vid fall av tillgrepp av fortskaffningsmedel (BrB 8: 7) men ej därest den misstänkte blott begagnar fortskaffningsmedlet för en stunds vila (egenmäktigt förfarande BrB 8: 8).

På ett flertal ställen i betänkandet (ss. 307, 341, 342, 359 och 375) anges att vissa myndigheter, t. ex. Rikspolisstyrelsen, Riksåklagarämbetet och Socialstyrelsen bör utfärda föreskrifter och anvisningar i olika sammanhang. Polismyndigheten, som har erfarenhet av att tillämpningsföreskrifter och dylikt ofta utfärdas på ett sent stadium, vill här framhålla önskemålet att sådana utarbetas i god tid före lagens ikraftträdande. Detta bör gälla även Riksåklagarämbetets möjligheter till föreskrift enl. RB 23: 4a 1 st. 1 punkten.

På sidorna 356 och 357 gives vissa exempel på när förundersökningsbegränsningsinstitutet ej bör ifrågakomma. Polismyndigheten emotser ytterligare anvisningar härvidlag.

I samband med författningsändringarnas ikraftträdande kan det vara av vikt att utfärda övergångsbestämmelser, vilka bl. a. reglerar vilka möjligheter som står myndigheterna till buds beträffande brott som begåtts före resp. författnings ikraftträdande.

Avslutningsvis vill polismyndigheten framhålla att förslaget – med ovannämnda justeringar – tillstyrkes. Då den föreslagna lagstiftningen innebär en markant uppluckring av principen om absolut åtalsplikt tillkommer det de rättstillämpande myndigheterna att tillse att de nya bestämmelserna ej upphäver principen om allas likhet inför lagen. Myndigheterna måste verka för att de nya bestämmelserna ej får en ojämn tillämpning. Förslagen lagändring bör noggrant följas upp så att dess effekt kan mätas samt bör de rättstillämpande myndigheterna informeras om utbildad praxis.

3.21 Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen är länets högsta polismyndighet. För dess verksamhet har frågorna om förundersökning och förundersökningsledning därför en mer direkt betydelse än åtalsfrågorna. Av särskild vikt för länsstyrelsen som regionalt ledningsorgan att bedöma är sålunda den inverkan som delegationen av förundersökningsledning har på den traditionella polisverksamheten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Enligt förordningen om handläggning av vissa polischefsuppgifter (1975: 986) får den som innehar eller uppehåller tjänst som polis eller kriminalkommisarie åläggas att fullgöra vad som ankommer på polischef i fråga om förundersökningsledning utom såvitt avser beslut om frihetsberövande ingripande. Samma gäller den som innehar eller uppehåller tjänst som polis- eller kriminalinspektör i vissa närmare angivna befattningar då fråga är om brottmål av enklare beskaffenhet, dock med ytterligare inskränkningar i fråga om användandet av tvångsmedel, samt slutligen även annan polisman beträffande brott, för vilket ej är föreskrivet svårare straff än böter, dock ej normerade böter.

Den här medgivna delegationen har lett till, att polismyndigheterna i mindre utsträckning än tidigare befattar sig med egentlig förundersökningsledning vilken vid fullt utbyggda kriminalavdelningar regelmässigt handhas av avdelningschefen eller dennes ställföreträdare där sådan finnes.

Länsstyrelsen har vid inspektioner av polisdistrikten funnit, att nuvarande kompetensfördelning och rådande förundersökningsrutiner i stort sett fungerar tillfredsställande.

Det har emellertid visat sig *dels* att fortbildningen av befattningshavare i den egentliga polismanskarriären som förundersökningsledare är eftersatt *dels* ock att delegation inte bör ske till lägre tjänstenivå än polis- och kriminalkommisarie. Rättssäkerhetskravet och enhetligheten vid rättstillämpningen måste enligt länsstyrelsens mening ständigt betonas. Åklagarens möjligheter att aktivt medverka vid förundersökningsledning får av nu angivna skäl inte äventyras även om man inom vidare gränser skulle uppnå avsevärda processekonomiska vinster.

Åklagarna bör tvärt emot vad som för närvarande är fallet i betydligt större omfattning leda och delta vid förundersökningar. Ingen kan bestrida att aktiv förundersökningsledning har betydande fördelar inte minst då det gäller att nedbringa antalet ouppklarade brott. Länsstyrelsen kan inte frigöra sig från misstanken, att den låga upplärningsprocenten till en viss del sammanhänger med en svag förundersökningsledning.

Ett annat spørsmål i sammanhanget, som också kan ha en menlig inverkan på antalet uppklarade brott är att det i regel är de mest erfarna och kunniga polismännen som får ägna sig åt förundersökningsledning och som därigenom undandras den egentliga utredande verksamheten. Förundersökningsledarskapet innebär även intrång på nämnda polismäns utomordentligt viktiga funktion som arbetsledare och handledare vid kriminalavdelningarna.

Länsstyrelsen är därför mot bakgrund av vad som ovan sagts benägen framhålla, att en återgång till det förundersökningsledarskap, som var rådande före polisväsendets förstatligande, vore att föredra även om detta skulle föra med sig krav på förstärkning av åklagarkåren eller av antalet tjänster inom polischefskarriären.

Ett alternativ vore att avlasta polismän med förundersökningsdelegation detta ansvar genom att i polisdistrikten inrätta speciella tjänster på lägst polissekreterarnivå, vilkas innehavare tillades uppgiften att uteslutande ägna sig åt sådan förundersökningsledning, som enligt RB ankommer på polismyndighet att handlägga. Skälet härtill är att polischeferna i distrikten även framgent sannolikt inte får tid att ägna sig åt uppgiften som förundersökningsledare i samma utsträckning som före polisväsendets förstatligande.

Även om en renodling av förundersökningsledningen i här föreslagen riktning kommer att medföra ökade kostnader för det allmänna, synes man kunna räkna med återvinster på andra områden inom polisverksamheten genom att polispersonalen kan utnyttjas mera rationellt för sina egentliga arbetsuppgifter.

Distinktionen mellan den utredande, förundersökningsledande och dömande funktionen på rättsvårdens område bör sålunda fortsättningsvis med hänsyn till kravet på rättssäkerhet vid förundersökningsförfarandet inte bara upprätthållas utan även förstärkas.

Länsstyrelsen anser sig kunna biträda kommitténs förslag om begränsning av besluten varigenom förundersökning avslutas till tre, nämligen: 1) beslut om åtal 2) beslut om åtalsunderlåtelse och 3) beslut om nedläggning. Framhållas må i sammanhanget kravet på att besluten formuleras entydigt och i juridiskt riktigt med användande av rätta termer så att ingen tvekan behöver uppkomma om den beslutades bedömning av målet ur processuell synpunkt.

Länsstyrelsen vill vidare framhålla, att den nuvarande absoluta förundersökningsplikten i princip fortfarande bör gälla oförändrad.

Rapporteftergiftsinstitutet bör kvarstå i stort sett oförändrat såsom kommittén föreslagit. Dock torde man kunna diskutera, huruvida rapporteftergift vid vissa snatteribrott såsom butikssnatterier bör bibehållas. Skälet härtill är att sådana brott ökat i betydande omfattning och dessutom med fog kan misstänkas vara början till fortsatt brottslighet i grövre former.

Kommitténs förslag om införande av relativ förundersökningsplikt beträffande bagatellbrott – som kan förväntas medföra lägre straff än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter – avstyrkes helt. Skälet härtill är att det många gånger kommer att uppstå gränsdragningsproblem, huruvida lagföring är påkallad av viktigt allmänt eller enskilt intresse eller kan avvaras.

Kommittén har vidare framlagt tre typfall, betecknade A, B och C, beträffande vilka beslut om nedläggande av förundersökning bör kunna ifrågakomma som en begränsningsåtgärd.

Vad först angår frågan om nedläggande av förundersökning i begränsningssyfte vill länsstyrelsen anföra, att åtgärden sannolikt skulle få endast marginella besparingseffekter. Det kan därför förefalla omotiverat och ora-

tionellt att tillskapa dessa undantag. Dessutom bör man kunna förutsätta, att ingen förundersökning äger rum nu för tiden utan hänsynstagande till bland annat processekonomiska fakta.

Vad därefter angår beslutshörigheten i anförda fall har kommittén funnit, att denna behörighet i fråga om brott inom området för typ C exklusivt bör tillkomma åklagare. I de båda övriga fallen, typ A och B, bör behörigheten däremot enligt kommitténs överväganden kunna delegeras även till sådana polismän, som nu är förundersökningsledare.

Med beaktande av de synpunkter länsstyrelsen tidigare framlagt beträffande delegation av förundersökningsledning till egentliga polismän, vill länsstyrelsen inte biträda kommitténs förslag om att beslutshögheten i typfallen A och B skall kunna överföras på polismän även om de, såsom kommittén förutsatt, är välutbildade och erfarna.

Med den spridning delegationsrätten fört med sig i fråga om förundersökningsledning kan man inte genom aldrig så noggranna anvisningar eller inspektioner skapa tillfredsställande garantier för en riktig och enhetlig rättstillämpning.

3.22 Sveriges advokatsamfund

Vad angår de föreslagna ändringarna i 23 kap. RB delar samfundet kommitténs uppfattning att större kostnadsbesparingar och bättre användning av polismyndigheternas kapacitet står att vinna genom förundersökningsbegränsning än genom utvidgning av möjligheten till åtalsunderlåtelse. Samfundet tillstyrker därför de föreslagna bestämmelserna i 4 a § 1. och 3., varvid dock förutsätts att vad samfundet ovan anført i fråga om underlåtande av målsägandens möjlighet att föra talan vidare beaktas.

Såvitt gäller punkten 2 ställer sig samfundet mera tveksamt. Att behov av en regel av ifrågavarande slag kan föreligga är säkert riktigt. En slentrianmässig tillämpning av bestämmelsen bör enligt samfundets mening i rättssäkerhetens och rättsjämlighetens intresse på något sätt förebyggas.

3.23 SACO/SR

Om man begagnar utredningens utgångspunkter finns inte mycket att erinra i denna del. Förslagen är i huvudsak utformade i konsekvens med förslagen om åtalsunderlåtelse, vilket är rimligt. Med den syn SACO/SR har är dock naturligtvis begränsningarna i förundersökningarna i förundersökningsplikten alltför långtgående. De är för övrigt än mer betänkliga än utvidgningar av möjligheterna till åtalsunderlåtelse, eftersom nedläggning av förundersökning innebär att över huvud taget ingenting händer.

3.24 Sveriges domareförbund

Trafikmålskommittén föreslog i sitt betänkande Förundersökning (SOU 1967: 59) en rätt för åklagare att ej inleda eller att nedlägga förundersökning i fall som avses i 20 kap. 7 § 1 st. 1 och 2 RB. Föreningen Sveriges hä-

radshövdingar och stadsdomare förklarade i remissyttrande 30.4 1968: "Föreningen anser övervägande skäl tala för att möjligheter öppnas både för att underlåta åtal enligt 20 kap. 7 § RB, fastän erkännande eller annan fullständig utredning om det ifrågasatta brottet ej föreligger, och för att underlåta eller nedlägga förundersökning på de i nämnda lagrum angivna skälen. Givetvis måste då tillses, att besluten ej i framtiden får någon menlig verkan för den misstänkte".

Förbundet instämmer i det principiella ställningstagande som föreningen gjorde samt tillstyrker de förundersökningsbegränsningar som upptagits i förslagets 23 kap. 4 a § 2 p. RB och även vissa fall av dem som avses i 3 p.

3.25 Föreningen Sveriges statsåklagare

23 kap. 4 a § första och andra stycket rättegångsbalken

Punkt 1

Förslaget avstyrkes. Avkriminalisering skall beslutas av lagstiftaren, ej av de rättstillämpande organen. Åklagarna skulle ledas starkt av riksåklagarens generella föreskrifter, om förslaget upphöjdes till lag. Den föreslagna bestämmelsen är för övrigt onödig i kommitténs förslag och förefaller närmast vara en tillämpningsföreskrift för nedläggning av förundersökning jämlikt 4a § punkt 3 jämfört med 20 kap. 7 § 1. Den processekonomiska vinsten är oviss.

Punkt 2

Förslaget tillstyrkes. Möjliggör ej oväsentlig resursbesparing. Emellertid bör beslut om nedläggande av förundersökning, av den anledning att utredningen skulle kräva kostnader som ej står i rimligt förhållande till sakens betydelse, meddelas efter noggrann prövning och med varsamhet. Föreningen hävdar bestämt att beslutet skall meddelas av åklagare, enär för prövningen oftast fordras juridisk kunnighet och processuell erfarenhet. Av den anledningen bör 23 kap. 20 § tredje stycket ges annat innehåll än kommittén föreslagit.

Punkt 3

Bestämmelsens räckvidd är svårdefinierad. Kommittén har kopplat bestämmelsen till hela sitt föreslagna batteri av åtalsunderlåtelser. För att förutsäga om åtalsunderlåtelse kommer att ske om förundersökningen fullgöres fordras just utredning, icke blott om brottet och dess subjektiva täckning utan även om övriga förutsättningar för underlåtelse. Den föreslagna bestämmelsen kan ej accepteras i den utformning kommittén givit den. Av särskilt värde vore emellertid en bestämmelse att förundersökning kan nedläggas i fall av seriebrottslighet (20 kap. 7 § punkt 2) och i de fall av särskild åtalsprövning nås de antalsmässigt mest betydelsefulla fallen.

23 kap. 4 a § sista stycket rättegångsbalken

Regeln förefaller opraktisk och tillämpningen tveksam.
Avstyrkes.

23 kap. 20 § rättegångsbalken

Såsom anförts ovan under 23 kap. 4 a § punkt 2 bör åklagare meddela beslut om nedläggande av förundersökning på de grunder som anges i nämnda lagrum.

I övrigt utan erinran.

23 kap. 20 a § rättegångsbalken

Beslut att ej inleda eller att nedlägga förundersökning bör i enlighet med nuvarande åklagarpraxis alltid innehålla de skäl varpå beslutet grundas. Motiveringen kan vara kortfattad.

3.26 Föreningen Sveriges åklagare

23 kap. 4 a §

Förslaget under punkt 1 innebär att en relativ förundersökningsplikt införts beträffande mindre bötesbrott med huvudsakligt syfte att åstadkomma resursbesparingar hos polisen. Föreningen är tveksam till lämpligheten av att lagstiftaren på detta sätt överför till de rättstillämpande myndigheterna – i detta fall främst RÅ – att på förslaget sätt avkriminalisera viss bötesbrottslighet. Ett stort antal förseelser inom specialstraffrätten faller inom det område som kommittén vill avkriminalisera. Enligt föreningens mening kan inte straffhotet bakom ett stort antal bötesbrott utan olägenhet tagas bort. Kommittén anför ju också att förseelser som faller under ordningsbotssystemet måste undantagas från förslaget. Det avgörande för straffvärdheten i en förseelse kan ju inte vara om den har råkat passa in i ordningsbotssystemet, varför säkerligen ett stort antal andra förseelser också rimligen måste undantagas. Det praktiska utfallet av förslaget synes mycket tveksamt. Enligt föreningens mening borde man kunna uppnå en rimlig nivå på åtalsunderlåtelse vid mindre bötesbrott genom en tillämpning av de allmänna grunderna i förslaget.

Därest förslaget i denna del skulle läggas till grund för ändring av bestämmelserna, hävdar föreningen att det i vart fall är olämpligt att i lagtext ange ett fixerat bötesbelopp eller dagsbotsantal som en avgränsning av förutsättningarna för nedläggande av förundersökning. Enbart penningvärdets fortgående förändring utgör ett skäl för att inte ange ett bötesbelopp i lagtext. Föreningen föreslår att nämnda uttryck i så fall ersätts med uttrycket lågt bötesstraff och att RÅ bemyndigas att ge anvisningar om innebörden och tolkningen av detta begrepp.

Punkt 2 i förslaget tillstyrks. Hos åklagarna har länge funnits ett behov av en sådan grund för begränsning av förundersökningar. Det är dock en

nedläggningsgrund som måste användas med största varsamhet och där det enligt föreningens mening är ett absolut krav att beslutet bör tillkomma åklagare.

Förslaget under punkt 3 bör begränsas till att avse sådana fall som nu behandlas i 20 kap. 7 § 1 st. 1 och 2 p, dvs. bötesfall och fall av seriebrottslighet, samt fall som avser särskild åtalsprövning. Med denna reglering når man de antalsmässiga grupperna och uppnår i allt väsentligt avsedd resursbegränsning hos polisen. Bestämmelserna i paragrafens sista stycke avstyrks. Stadgandet synes komma att innebära stor tveksamhet vid tillämpningen. Enligt föreningens mening föreligger inga bärande skäl för införande av föreslagen bestämmelse.

23 kap. 20 §

Som ovan anförts bör beslut meddelas av åklagare också om 4 a § 2 st. 2 p. skall tillämpas.

23 kap. 20 a §

Beslut torde alltid bära innehålla en i vart fall kortfattad motivering.

3.27 Föreningen Sveriges länspolischefer

Beträffande föreslagna regler för förundersökningsbegränsning får framhållas. Föreningen avstyrker kommitténs förslag till införande av en relativ förundersökningsplikt beträffande bagatellbrott, alltså brott som i händelse av lagföring kan antagas leda till lägre bötesstraff än 20 dagsböter eller 200 kronor i penningböter. Kommitténs huvudskäl till införande av en sådan regel är en strävan att kunna spara in resurser vid utredning av bagatellbrott. Detta är i och för sig ett starkt önskemål. Kommittén har emellertid inte förmått att närmare ange den brottskrets som kommer ifråga för förundersökningsbegränsningar om regeln införs. Till följd därav är det ej heller möjligt att närmare uppskatta i vilken omfattning utredningsresurser kommer att sparas. I många fall blir det säkerligen så att viss utredning måste göras innan beslut om nedläggande kan ske och dessutom bör ju för en eventuell målsägandes räkning säkras uppgifter för att underlätta en skadeståndstalan från hans sida. Med hänsyn till det anförda kan det inte med säkerhet förutsättas att resursbesparingarna blir stora.

Emellertid är det farhågor för att en ogynnsam brottsutveckling kan bli följderna av en sådan ordning och att den allmänna säkerheten och trevningen i samhället kan bli lidande som talar emot införande av en regel som den föreslagna. Som förut nämnts innebär den i praktiken avkriminalisering av ett brottsområde som inte ens är känt till sin omfattning. Eftersom sådana gärningar som här avses knappast kommer att uppfattas som brottsliga är det en påtaglig risk för att allmänheten inte kommer att finna det lönt att anmäla sådana brott. En sådan utveckling, som med fog kan befaras, innehåller för det allmänna rättsmedvetandet upplösande moment

som inte bör godtagas. För polismännens motivation för arbetet måste den föreslagna regeln ge en ogynnsam inverkan. Man måste ha föreståelse för om utredningspersonal inte kan känna det meningsfullt att utreda brott i syfte att förundersökningen skall nedläggas och detta gäller i ännu högre grad för polismän som blir skyldiga att rapportera sådana brott med vetskap om att de inte kommer att föranleda annan åtgärd än beslut att inte inleda eller nedlägga förundersökning.

Föreningen anser att ifråga om bagatellbrotten istället bör övervägas någon form av förenklad förundersökning samt en ytterligare utvidgning av området för strafföreläggande och ordningsbot. Det bör också vara möjligt att vidga området för rapporttefergift.

Föreningen har ingen erinran mot kommitténs förslag till förundersökningsbegränsningar vid fall där det föreligger disproportion mellan utredningskostnader och sakens betydelse eller vid fall där det förutses att åtalsunderlåtelse meddelas om förundersökning fullföljs.

3.28 Föreningen Sveriges polismästare

23 kap. 4 a § RB

Utredningens förslag innebär i sak att man genom nedläggning av förundersökning de facto avkriminaliserar en stor del av brottsligheten av lägre dignitet. Enligt det tänkta systemet skulle emellertid ordningsbotsbrotten fortfarande bestraffas. Annan brottslighet som kan anses allvarigare men som kan antagas följas av lägre straff än 20 dagsböter eller 200 kr. i böter lämnas utan reaktion. Allmänheten torde ställa sig helt oförstående till rättvisan i ett sådant system och förslaget bör redan av detta skäl avvisas. En icke oväsentlig synpunkt som kan läggas på frågan är vilken psykologisk effekt ett sådant system kan få för de polismän som på fältet har att övervaka lagarnas efterlevnad. Medvetandet om att någon påföljd ej är att påräkna kan utgöra god grund för öppen nonchalans och provokationer mot den polisman som konfronteras med lagöverträdaren. Ett sådant förhållande kan av förståeliga skäl icke accepteras av föreningen.

23 kap. 1 § RB

Vad beträffar förslaget om att i rättegångsbalken inta regler om polis-
mans rätt att meddela rapporttefergift ansluter sig föreningen till den reservation som ledamoten Friberg gjort beträffande detta institut.

4 Åtalsunderlåtelse i fråga om unga lagöverträdare

4.1 JK

Som kommittén uttalar torde en person kunna begå brott av okynne eller

förhastande även om han tidigare begått brott. Om något ingripande från barnavårdsnämnd inte kommit till stånd fastän vederbörande begått brott vid flera olika tillfällen har åklagaren emellertid enligt min mening att särskilt beakta betydelsen av att det sker en skärpning av attityden till den misstänkte. Åtal och lagföring kan därför vara påkallat även om brottet begåtts av okynne eller förhastande.

Det är naturligtvis av stort intresse att förfarandet i de här aktuella målen förenklas. Ett så enkelt förfarande att det endast behövdes en informell kontakt mellan åklagaren och en företrädare för barnavårdsnämnden är dock knappast lämpligt. En ung person skulle då kunna begå brott flera gånger utan att ens bli föremål för utredning hos barnavårdsnämnden. Man skulle alltså i dessa fall såväl som i förstagångsfallen sakna kännedom om hans person. Detta innebär att man måste ifrågasätta tillförlitligheten av det material på vilket åklagaren skulle grunda sin uppfattning att brottet begåtts av okynne eller förhastande.

Åklagaren – säger kommittén – skall inte ha befogenhet att inverka på själva valet av barnavårdsnämndens åtgärd eller att kräva skärpningar i vidtagna åtgärder. Åklagaren måste dock alltid pröva i vad mån åtgärden i det särskilda fallet framstår såsom någotsånär tillräcklig i förhållande till brottet. Bedöms så inte vara fallet skall åtal väckas.

Också i här avsedda fall måste beaktas att det kan förekomma behov av att "trappa upp" samhällets reaktion mot den misstänkte.

Vanskligheten i de bedömningar det ofta blir fråga om att åklagaren skall göra belyses starkt av kommitténs uttalanden i denna del. Situationen kan bli den att åklagaren får ett besked av nämnden om att nämnden planerar att vidtaga viss åtgärd och bedömer denna åtgärd ägnad att främja den underårige brottsliges anpassning i samhället. Åklagaren kan ej påverka valet av åtgärd och är bunden av nämndens bedömning i fråga om åtgärdens effekt. Han får ej ens säkert veta vilken åtgärd nämnden kommer att vidtaga och inte heller ta del av underlaget, som kanske inte ens föreligger vid den tidpunkt då nämnden uttalar sin mening.

4.2 RÅ

Åtalsunderlåtelse i fråga om unga lagöverträdare behandlas i *kap. 14 och 15*. Såvitt gäller underåriga konstaterar kommittén att man redan med nuvarande lagstiftning och rättstillämpning nått så långt man kan komma i åtalsbegränsningshänseende. Kommittén, vars principiella uppfattning i denna fråga jag delar, har därför inriktat sig på att försöka komma till rätta med den ofta besvärande tidsutdräkt som kännetecknar handläggningen av mål mot unga lagöverträdare. Jag har i och för sig inte något att erinra mot kommitténs förslag men vill ifrågasätta om man inte kan komma ännu längre i fråga om förenklingar. Såsom överåklagaren i Malmö påvisar i sitt ytt-

rande framstår det som opraktiskt att åklagaren i det fallet att underårig återfaller i brott och åklagaren inte delar barnavårdsnämndens uppfattning om lämplig åtgärd skall tvingas åtala den underårige och därefter ändå låta domstolen överlämna honom till vård enligt barnavårdslagen utan möjlighet att påverka vårdens faktiska innehåll. Det förefaller från både principiella och praktiska synpunkter lämpligare att åklagaren endast behöver ta ställning till frågan huruvida barnavårdslagstiftningen över huvud taget är tillämplig och att han, om så är fallet och hinder inte möter med hänsyn till allmänt intresse – varmed bl. a. förstås att påföljd enligt brottsbalken bör ådömas (se 26 kap. 4 § första stycket, 28 kap. 1 § andra stycket och 29 kap. 1 § andra stycket) – eller beaktansvärt enskilt intresse, har att underlåta åtal. Som underlag för sin bedömning skulle åklagaren i regel kunna nöja sig med en muntlig eller skriftlig uppgift från barnavårdsnämnden huruvida den underårige redan är aktuell hos nämnden och vilka åtgärder som i så fall redan vidtagits. Har brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande skulle inte ens sådan uppgift vara erforderlig. Yttrande från nämnden skulle alltså inte behövas annat än i ett fåtal verkligt tveksamma fall. Jag förordar därför att punkterna 2 och 3 i kommitténs förslag till ändring av 2 § 1964 års lag ersätts av en bestämmelse som för åtalsunderlåtelse endast förutsätter att den underårige kan bli föremål för vård enligt barnavårdslagen. Jag delar kommitténs uppfattning att en bestämmelse om underlåtelse i fråga om underåriga lagöverträdare – hur den än utformas – alljämt bör ha sin plats i 1964 års lag.

Beträffande lagöverträdare i åldern 18–20 kan det enligt min mening sättas i fråga om inte tiden nu är mogen att avskaffa de särbestämmelser som hittills har gällt för denna kategori och som inte torde ha någon större praktisk betydelse. Man skulle därigenom vinna den förenklingen att lagstiftningen endast reglerar tre olika åldersgrupper, de minderåriga, de underåriga och övriga.

4.3 *Chefsåklagaren Lennart Hiort, åklagarmyndigheten i Stockholm*

Vad sedan gäller 1964 års lag med vissa bestämmelser om unga lagöverträdare har kommittén funnit att några större förändringar i det system, som skapats beträffande de underåriga lagöverträdarna, icke voro erforderliga eller genomförbara. Den har därför nöjt sig med att redigera om bestämmelserna med hänsyn till de framlagda huvudförslagen till regler om åtalsunderlåtelse. I sammanhanget har dock kommittén påpekat att den föreslagna lagtexten innebar vissa begränsningar av nu föreliggande möjligheter till åtal. Mot vad kommittén kommit fram till i dessa allmänna överväganden har jag intet väsentligt att erinra.

Kommittén har lagt ned mycken möda på att komma tillrätta med ett av de största problemen, när det gäller behandlingen av de unga lagöverträdarna, nämligen tidsutdräkten hos barnavårdsnämnderna och svårigheten att få dessa att avge yttranden till åklagaren inom rimlig tid.

Det är känt och oomtvistat att i ett mycket stort antal ärenden under alla år alltifrån början på 40-talet, då denna särslagstiftning först kom till, dessa yttranden dröjt för länge, ofta upprörande länge. Det har trots upprepade påpekanden från berörda tillsynsmyndigheter icke gått att råda bot på detta missförhållande.

Kommitten, som bibringats den uppfattningen att just avgivande av yttrande till åklagaren innebär en sådan belastning på de sociala myndigheterna att de betas möjlighet att använda sina resurser på ett riktigt sätt, har föreslagit att inhämtande av dylika yttranden skall begränsas beträffande de ungdomar, som icke tidigare beträffats med allvarigare brottslighet. Här emot är i och för sig intet att säga men det torde vara lämpligt med ett tillrättaläggande. Jag har nämligen i motsats till kommittén den bestämda uppfattningen att avgivande av dessa yttranden icke kan utgöra någon beaktansvärd arbetsbelastning för barnavårdsnämnderna. Då en ungdom begår brott borde nämnden vara skyldig – oavsett förfrågan från åklagaren – att göra en undersökning och konstatera om behov föreligger av något ingripande från nämndens sida. Denna utredning av nämndens tjänstemän måste redovisas till nämnden, som har att besluta. Yttrandet till åklagaren utgör allenast ett utdrag ut protokollet från nämndens sammanträde, vars översändande jämte fotokopia av för nämnden föredragen utredningspromemoria icke kan vara särskilt betungande.

Kommitténs förslag ifråga om förstagångsfallen kommer att innebära en förenkling av arbetet hos åklagaren men torde icke ha någon avgörande motsvarande betydelse för barnavårdsnämnderna. Man skall därför inte hysa några förhoppningar att allenast detta skall innebära större möjligheter för nämnderna att agera med snabbhet och säkerhet. Härför krävs helt andra åtgärder, därvid man kan peka på bland annat behov av mer personal och bättre utbildning.

Kommitténs förslag angående behandlingen av dessa förstagångsfall synes, som ovan angivits, innebära en förenkling av arbetet hos åklagaren och synes även ur saklig synpunkt lämpligt. Det står i överensstämmelse med vår uppfattning inom ungdomskammaren att en mycket stor del av förstagångsfallen ha agerat av okynne eller förhastande eller på annat sätt under intryck av tillfälliga impulser och icke äro aktuella för återfall. Varje förenkling av förfarandet med dem, som dock icke syftar till att undanskymma allvaret i att brott av icke bagatellartat slag begåtts, hälsas med tillfredsställelse. Ett genomförande av förslaget får dock naturligtvis icke leda till att det inträffade brottet icke föranleder någon aktivitet från barnavårdsnämndens sida. I detta sammanhang sättes ett frågetecken för vad kommittén anfört på sid 260 n. Det bör icke vara så att barnavårdsnämnden skall, vänta på åklagarens beslut innan den börjar agera. Den har en helt självständig skyldighet att agera och detta oberoende av åklagaren och hans beslut.

I den förslagna ändrade lydelsen av 5 § i 1964 års lag sägs att beslut om

åtalsunderlåtelse enligt 2 § 2 eller 3 genast skall tillställas barnavårdsnämnd. Även beslut enligt 2 § 1 (okynne och förhastande) bör tillställas nämnden. Så synes också ha varit kommittens mening enligt dess uttalanden sid 264 ö. Vad slutligen gäller kommittens förslag i fråga om behörighet att fatta beslut har jag när det gäller frågan om sådana beslut som gäller ungdomarna ingen erinran. Man bör dock ha i minnet att det är önskvärt att åstadkomma största möjliga enhetlighet i bedömandena. Detta får väl åstadkommas genom överläggningar och inspektioner. Erfarenheterna från tillämpningen av den nuvarande 1964 års lag äro dock icke särskilt uppmuntrande. Studium av översikterna av de under varje år avgjorda ärendena visar att enhetligheten med den nu begränsade kretsen beslutsfattare icke är särskilt överväldigande.

4.4 Överåklagaren i Göteborg

Mot förslagen till förändringar i 1964 års lag göres ingen annan principiell erinring än den inledningsvis framförda synpunkten att det nya grundrekvisitet avseende "viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse" inte bör införas.

Förutsättningen för att den föreslagna grunden för åtalsunderlåtelse beträffande förstagångsbrottslingar är tydligen att hänsyn tas endast till brott begångna av straffmyndig. Detta kan från rättvisesynpunkt synas tveksamt men bör ändå godtas eftersom man kan förvänta att nämndens åtgärder anpassas med hänsyn till den underåriges personalia.

Om, som tidigare förordats, förslaget till åtalsunderlåtelse i resocialiseringsfallen inte leder till lagstiftning kan det finnas behov av en sådan utvidgning av 69 § barnavårdslagen som föreslagits av överåklagaren i Stockholm (s. 266).

4.5 Överåklagaren i Malmö

De största nackdelarna med nuvarande tillämpning av 1964 års lag är dels de långa remisstiderna och den tunga börda, som genom dessa lägges på de sociala centralnämnderna, dels den långa tid som på grund härav förflyter mellan brottet och beslut om åtal eller åtalsunderlåtelse. Därtill kan läggas att åklagarens beslut i åtalsfrågan inte sällan är beroende av de åtgärder nämnden vidtagit eller förklarat sig skola vidtaga. En viss press måste därigenom vila på nämnderna därigenom att åklagaren beslutar om åtal om han inte anser vidtagna åtgärder tillräckliga.

Vad först gäller det område inom vilket åtalsunderlåtelse är tänkt att ske måste först fastslås att åtalsunderlåtelse mot underåriga är flera än åtalsbesluten. En presumtion för åtalsunderlåtelse föreligger i vart fall i praktiken. Genom den tänkta utvidgningen av RB 20: 7 p. 3 skulle där omtalade fall avse även unga lagöverträdare. Av skäl som ovan utvecklats kan bestämmelserna i det föreslagna lagrummet i RB ej godtagas enär området är alltför stort och obestämt. Därigenom skulle detta ej gagna rättssä-

kerheten eller likheten inför lagen och ej heller motsvara samhällets behov av efterlevnad av strafflagstiftningen. Allmänna sociala synpunkter, som kommittén redovisar beträffande RB 20: 7 p. 3, gör sig dock med mera kraft gällande beträffande unga lagöverträdare. Det är uppenbart att för sådana även relativt måttligt ingripande åtgärder ibland kan förväntas vara ägnade att avhålla vederbörande från vidare brott.

Den bedömning åklagaren bör göra när han fattar ståndpunkt i åtalsfrågan där gärningsmannen är underårig torde vara i de flesta avseenden lika med den bedömning domstolen har att göra efter ett åtal. I förgrunden står bestämmelserna om överlämnande till vård enligt barnavårdslagen enligt BrB 31: 1 med hänvisning till detaljbestämmelserna i barnavårdslagen. Det ligger i sakens natur att ett överväldigande flertal av de fall åklagaren bedömer är sådana där barnavårdslagens bestämmelser skall tillämpas. Det må erinras om att domstolens möjligheter att utdöma annan påföljd än vård enligt barnavårdslagen är begränsade genom BrB 26: 4, 29: 1 och 29: 1. Dessa bestämmelser innehåller sammanfattningsvis att fängelse, skyddstillsyn och ungdomsfängelse ej får ådömas den underårige om inte respektive påföljd finnes lämpligare eller uppenbarligen lämpligare än vård enligt barnavårdslagen. För fängelse skall synnerliga skäl föreligga. Det synes vara samma bedömningsgrund, som åklagaren skall ha i åtalsfrågan. Ingenting motsäger möjligheten att kodifiera detta varigenom åklagaren enligt uttrycklig lag vid bedömning av åtalsfrågan skall överväga om åtgärd enligt barnavårdslagen bör vidtagas eller om påföljd enligt brottsbalken är lämpligare, uppenbarligen lämpligare respektive av synnerliga skäl påkallat för den underåriges tillrättaförande. Denna bedömning behöver knappast ske beträffande brott, som uppenbarligen skett av okynne eller förhastande. Endast i något undantagsfall torde åklagaren i dessa fall behöva belasta nämnden med begäran om yttrande eftersom omständigheterna kring brottet vanligen är helt avgörande för frågan om åtalsunderlåtelse.

Föreligger ej denna grund för åtalsunderlåtelse skall åklagaren göra den första bedömningen av vilka åtgärder, som bäst lämpar sig för att tillrättaföra den underårige. Det är därvid som kommittén understrukit viktigt att erhålla en så kort tidsutdräkt som möjligt mellan brottet och samhällets åtgärder. Det är också i enlighet med kommitténs väl underbyggda motiveringar uppenbart att största vikt skall läggas vid erhållandet av adekvata insatser. Endast ett måttligt antal fall torde enligt gällande praxis leda till åtal med annan påföljd enligt brottsbalken som domslut. Om åklagaren således finner att viktigt allmänt eller enskilt intresse ej kräver åtal och att påföljd enligt brottsbalken ej är uppenbart lämpligare än vård enligt barnavårdslagen skall han meddela beslut om åtalsunderlåtelse. Endast i tveksamma fall torde åklagaren egentligen behöva besvara nämnden med begäran om yttrande. För övriga fall skulle remissförfarande således ej behöva äga rum och onödiga tidsutdräkter ej behöva uppstå. Barnavårdsnämnden skall självfallet omgående underrättas om beslutet liksom den underårige.

Barnavårdsnämnden har därefter att efter egen bedömning besluta om åtgärder i enlighet med barnavårdslagens bestämmelser. Det måste därvid rimligen ses som en fördel att åklagaren inte kommer att utöva tryck i form av krav på viss åtgärd från nämndens sida. Genom en sådan tillämpning skulle även fallen med förstagångsbrott enligt den föreslagna p 2 i 2 § 1964 års lag regelmässigt leda till åtalsunderlåtelse utan att särskilda utredningsförfaranden behöver komma till stånd. Den av kommittén föreslagna bestämmelsen med dess ringa krav på utredning, gör att meningsfullheten i bestämmelsen kan ifrågasättas. Någon generell regel om åtalsunderlåtelse vid förstagångsbrott torde knappast behövas ens med nu gällande praxis beträffande unga lagöverträdare. Därtill kan starkt ifrågasättas lämpligheten av lagstiftningen, som i princip ger de unga ett "gratis" brott.

Om den underårige gör sig skyldig till nytt brott skall åklagaren göra samma bedömning, som ovan relaterats. Han skall då med lätthet och utan tidsutdräkt från barnavårdsnämnden kunna erhålla det skriftliga material som hittills samlats hos nämnden. Yttrande om framtida behandlingen etc. torde ej behöva lämnas om nämnden inte själv så önskar. För åklagaren föreligger då material, som innehåller vad nämnden till följd av tidigare brottet vidtagit. Åklagaren torde härfter kunna bedöma om fortsatt vård enligt barnavårdslagen är adekvat eller om annan typ av påföljd erfordras. Det är härvid att märka att de krav allmänpreventionen kan ställa alljämt tillgodoses genom hänsynen till viktigt allmänt intresse. I flertalet fall kan säkerligen förväntas att nämnden redan vidtagit och till följd av nytt brott även avser att vidtaga åtgärder eller intensifiera redan pågående behandling. I de fall där åtgärder vidtagits och behandling pågår torde åklagarens prövning av lämplig påföljd i flertalet fall utfalla så att åtalsunderlåtelse ånyo meddelas samt att nämndens behandlings- och åtgärdsplan därigenom ej rubbas annat än av det nya brottet. Det torde dock vara ofrånkomligt att åklagarens och nämndens åsikter om vissa åtgärder kan skilja sig åt. Enligt tidigare praxis har då åklagaren tvingats åtala för att härigenom försöka driva fram den åtgärd han anser påkallad. Detta är uppenbarligen ett system som inte är positivt. Inte alltför sällan föreligger i dessa fall behov av fortsatta åtgärder inom barnavårdslagens ram, låt vara av mera ingripande art än de, som redan vidtagits. Det måste framstå som ett opraktiskt förfarande att åklagaren tvingas åtala den underårige och därefter ändå låta domstolen överlämna den underårige till vård enligt barnavårdslagen utan möjlighet att påverka vårdens faktiska innehåll. Om det även för åklagaren är klart att endast skärpta åtgärder enligt barnavårdslagen kan komma ifråga måste det från alla synpunkter vara oriktigt att genom ett åtalsförfarande söka få gehör för synpunkter om vårdens innehåll, särskilt som nämnden ju har att på eget ansvar i övrigt sköta dessa frågor. Det måste dock vara realistiskt att antaga att det även med föreslaget innehåll i 1964 års lag måste komma att uppstå fall där åklagaren ser sig tvingad att på något sätt försöka åstadkomma en skärpning beträffande reaktionen mot den under-

årige inom barnavårdslagens område. I sådana fall synes det lämpligt att åklagaren när han finner sig inte kunna dela nämndens uppfattning anmäler förhållandet till socialvårdskonsulenten vid länsstyrelsen eller länsstyrelsen. Denna har, i motsats till tingsrätten, att gå in på detaljfrågorna rörande den underåriges behandling. Därvid är också att märka att åklagaren kommer att lämna ärendet i denna del sedan anmälan gjorts.

Valet av påföljdstyp åvilar efter åtal domstolen och det måste på samma sätt åvila åklagaren vid beslut om åtalsunderlåtelse. Den närmare utformningen av vård enligt barnavårdslagen åvilar självfallet nämnden eller efter prövning länsstyrelsen. Genom nu föreslaget innehåll i 1964 års lag blir detaljregleringar i 2 och 3 p. av 2 § onödiga. Åklagaren har att göra grundbedömningen med hänsyn till viktigt allmänt eller enskilt intresse. Det är därvid en vinst att åklagaren slipper att laborera med den ena eller andra åtgärdens tillräcklighet och ingripandegrad eftersom det i vart fall för honom måste vara klart att barnavårdslagen endast i undantagsfall kan åsidosättas till förmån för andra påföljdstyper enligt ett i lag fastslaget bedömningsmönster. Likväl kan naturligtvis uppkomma fall där åklagaren anser att viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver åtal. Detta bör den handläggande åklagaren kunna bedöma och det blir följaktligen han, som beslutar om åtal mot den underåriga när dessa grundläggande krav bedömes göra åtal nödvändigt.

Det ligger emellertid i sakens natur att avvägningen om lämpligheten av vård enligt barnavårdslagen gentemot annan påföljd enligt brottsbalken utgör ett betydligt svårare ställningstagande. Det bör ju även märkas att när allmänt eller enskilt intresse ej framtingar åtal endast tämligen speciella förhållanden bör göra att åtal skall ske för att åstadkomma brottsbalkspåföljd. En viss del av avvägandena måste därvid påverkas av den underåriges ålder. Ju yngre denne är desto starkare skäl måste uppenbarligen tala för annan påföljd innan åtal skall väckas. Av det sagda följer att dessa åtalsbeslut – då således åtal för framdrivande av brottsbalkspåföljd överväges – kommer att kräva avsevärt omdöme och erfarenhet. Det synes därför lämpligast att ärenden där handläggande åklagaren finner sig böra ifrågasätta om inte annan påföljd än vård enligt barnavårdslagen är lämpligast överlämnas till prövning av statsåklagare. Detta förfarande torde även innebära en garanti för att åklagare ej slentrianmässigt eller av bristande erfarenhet av barnavårdsnämndernas möjligheter väcker åtal mot underåriga där så ej behövt ske utan att åtalsfallen begränsas till de fall där statsåklagaren finner att annan påföljd är uppenbarligen lämpligare. Denna bedömningen torde komma att ske enligt samma restriktiva bedömning som domstolarna för närvarande tillämpar. Med hänsyn till frågans känslighet torde i följd av vad nu sagts om statsåklagarens prövning gälla även de fall där handläggande åklagare anser sig ej kunna dela nämndens uppfattning om vidtagen åtgärds lämplighet utan önskar låta denna fråga ytterligare prövas.

4.6 *Chefen för länsåklagarmyndigheten i Uppsala län*

Jag delar kommitténs uppfattning att den alltför stora tidsutdräkten vid remissförfarandet i åtalsunderlåtelseärendena måste ses som en allvarlig brist. I likhet med kommittén har jag uppfattningen att det inte alltid är nödvändigt med den utförliga utredning, som nu presteras från centralnämndernas sida. En begränsning kan här ske efter i huvudsak de riktlinjer som kommittén dragit upp. Med hänsyn till de varierande förhållanden som kan förekomma i praktiken bör dock skyldigheten för åklagaren att inhämta yttrande regleras genom en mera allmänt hållen bestämmelse än den kommittén förordat. Bestämmelsen kan förslagsvis ha det innehållet, att barnavårdsnämndens yttrande endast skall inhämtas när detta är erforderligt och tillräckligt bedömningsunderlag ej på annat sätt kan erhållas från nämnden. – I detta sammanhang bör understrykas vikten av att barnavårdsnämnderna i ett tidigt skede tar kontakt med den underårige och påbörjar utredningen. Erfarenheterna visar att nämnderna som regel inte börjar någon utredning förrän resultatet från förundersökningen är klart (jfr bl. a. artikel i tidsskriften *Brå Apropå* nr 4–76). Den tidsutdräkt som här förekommer synes minst lika angelägen att komma tillrätta med som den tidsutdräkt som uppkommer när nämnden skall avge sitt yttrande till åklagaren.

4.7 *Chefen för länsåklagarmyndigheten i Värmlands län*

Kommittén har varit inne på tanken att överföra de särskilda bestämmelserna om underåriga lagöverträdare till rättegångsbalken men avvisat denna tanke därför att man anser att rättegångsbalkens regler om åtalsunderlåtelse bör ha allmän räckvidd. Det är svårt att inse att det skulle föra med sig någon nackdel om det grundläggande stadgandet om åtalsunderlåtelse beträffande unga lagöverträdare fördes in i 20 kap. rättegångsbalken. Kommittén har funnit att det viktigaste skälet emot detta skulle vara att det behövs särskilda bestämmelser om kommunikationer mellan åklagarmyndighet och socialvårdsorgan. Det kan sägas att sådana bestämmelser inte passar särskilt väl in i rättegångsbalken men dessa regler, som rör kommunikation och handlägningsfrågor, kan givetvis införas i en särskild förordning. Jag anser som förut nämnts att det grundläggande stadgandet om åtalsunderlåtelse beträffande ungdomar under 18 år bör införas i 20 kap. rättegångsbalken där det logiskt hör hemma och av det skälet att man då kommer ifrån den s. k. överlappning som nu och enligt författningsförslaget föreligger. Det kan ifrågasättas om inte redan den föreslagna lydelsen av 20 kap. 7 § rättegångsbalken är väl tillämplig i alla de fall som avses i 2 § förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Huvudregeln bör vara att åtal sker mot ungdomar under 18 år endast i de fall ett viktigt allmänt intresse så påkallar.

4.8 *Chefen för länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län*

När det gäller unga lagöverträdare utvisar statistiken en hög procentuell andel åtalsunderlåtelse. Frågan om denna andel kan öka beror enligt min mening väsentligen på utvecklingen av socialvårdens resurser och av brottsligheten. Ehuru kommittén icke haft att utreda resursfrågorna vill jag dock i detta sammanhang framhålla betydelsen av väl utrustade barn- och ungdomspsykiatriska kliniker. Dessa kliniker har fått särskild betydelse på grund av det på senare är utbredda narkotikamissbruket bland ungdom.

Trots att behandlingen av ungdom under 18 år anförtrots den sociala barna- och ungdomsvården har insatserna inte avsett några spår i statistiken. Förutom att ungdomsbrottsligheten ökat, har den också fått en på många håll elakartad karaktär. Brotten har ofta varit av en sådan karaktär att domstolsprövning ansetts påkallad. Lagföringen av den allvarligare ungdomsbrottsligheten ger enligt min erfarenhet särskilt lekmännen-nämndemännen en insyn, som aldrig kan förmedlas av den officiella statistiken.

Kommittén anser att ökat utrymme för åtalsunderlåtelse bör finnas då brott förövats av okynne eller förhastande med hänsyn till innebörden av det föreslagna rekvisitet att hinder ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse. I betänkandet har icke redovisats någon utredning rörande tillämpningen av åtalsunderlåtelse i fall då okynne eller förhastande utgjort motiveringen. Jag är benägen för att tro att åklagarna i praxis pressar uttrycket okynne eller förhastande på ett sätt som avlägsnat sig från vanligt språkbruk till att i huvudsak avse fall, då socialvårdsorganet förklarat sig sakna stöd i barnavårdslagen för ingripande.

Beträffande förstagångsbrottslingar tänker sig kommittén ett förenklat förfarande. Såvitt jag kan förstå, grundar sig resonemanget i denna del på i viss mån felaktiga förutsättningar. I betänkandet anförs (s 260): "Den nuvarande handlägningsordningen med remiss från åklagarmyndigheten till barnavårdsnämnden och beslut av länsåklagare motverkar uppenbarligen möjligheterna till ett snabbt ingripande mot en underårig lagöverträdare. Förfarandet beträffande förstagångsbrottslingar bör utformas mot bakgrunden av erfarenheterna från nuvarande ordning."

Om vad ovan anförts är helt riktigt, vilket jag svårligen kan tro, handlar antingen berörda nämnder eller också polisen felaktigt och förhållandet bör kunna rättas till. Det citerade gäller i stort sett inte Kopparbergs län.

Den riktiga handlägningsgången bör enligt min mening vara följande. Enligt 93 § barnavårdslagen anmäler polisen till vederbörande sociala centralnämnd då förundersökning inleds mot någon som inte fyllt aderton år. Erkännanden föreligger då i övervägande antalet fall. Det åligger alltid nämnden att, oberoende av några åklagarremisser, under hand verkställa utredning och i förekommande fall vidta de interimistiska eller slutliga åtgärder enligt barnavårdslagen som är motiverade. Detta sker enligt min erfarenhet. Det händer ganska ofta att vederbörande tjänsteman har underhandskontakt med polisen eller åklagaren för att bli orienterad om vad som

framkommer under förundersökningen om denna drar ut på tiden. Allt of-tare innehåller den slutliga utredningen från den sociala centralnämnden uppgifter om att övervakning, läkarundersökning eller annan åtgärd besluta-tats och verkställt innan remissen översänts. Den formella handläggning-en hos polis och åklagare har icke hindrat sociala centralnämnden från att handla. Denna måste förutsättas arbeta med den unge lagöverträdaren från den tidpunkt då anmälan enligt 91 § barnavårdslagen inkommit. Sådan an-mälan inkommer oberoende av om det är ett förstagångsfall. I ett sådant fall kan det inte vara någon svårighet för nämnden att avge ett yttrande. Detta behöver ej innehålla någon redogörelse för den underåriges personli-ga omständigheter.

Med hänsyn till det ovan anförda anser jag inte att det finns något behov av den föreslagna nya åtalsunderlåtelsegrunden enligt punkt 2 om gällande bestämmelser tillämpas på rätt sätt.

Den av kommittén enligt min mening något missvisande utgångspunkten för resonemanget ger anledning till frågan om ändamålet med barnavårds-myndigheternas yttranden och i vart fall utredningar. Konsekvensen av att man måste ta socialvården sådan som den är bör än mer gälla de unga lag-överträdarna beträffande vilka det gäller en särskild lagstiftning, nämligen barnavårdslagen. Socialvårdens omsorger om barn och ungdom torde prioriteras. Det är den sociala barna- och ungdomsvården som har ansva-ret för behandlingen av de unga. Enligt kommitténs förslag till ändring i la-gen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 3. är det i "reso-cialiseringsfallen" enligt denna lag nämndens mening om de planerade åtgärderna som är avgörande och inte åklagarens. Då nämnden enligt barna-vårdslagen är skyldig att handla och i allt fall icke lär handla mot bättre ve-tande, framstår ändringen i någon mån som en truism. Att söka påverka nämnderna att skärpa beslutade åtgärder mot unga lagöverträdare med hot om åtal är redan nu en tvivelaktig metod som ofta leder till en negativ reak-tion och möjligen icke är korrekt.

Det ovan anförda leder till slutsatsen att åklagaren i de fall som avses i punkt 3 icke har någon annan uppgift än att dels pröva om hinder mot åtalsunderlåtelse ej möter med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse samt dels kontrollera att nämnden blivit underlättad enligt 93 § barnavårdslagen och fattat något beslut beträffande den unge. Vill åklagaren ta del av nämndens beslutsunderlag i något särskilt fall kan han säkert få låna detta. Härigenom skulle åtskillig lättnad vinnas i de sociala nämndernas arbete och i någon mindre mån också i åklagarmyndigheter-nas.

Beträffande behörighetsfrågorna finns det givetvis en påtaglig risk för en oenhetlig tillämpning om ungdomsärendena sprids ut på alla åklagare i ri-ket. Jag vill anmärka att det förhållandet att länsåklagaren icke i någon större utsträckning avviker från distriktsåklagarens förslag med säkerhet inte visar annat än att länsåklagaren utvecklat en praxis som följs av

distriktsåklagaren. Enligt min mening är en koncentrerad handläggning värdefull. Handläggningen behöver i och för sig inte ligga hos länsåklagarmyndigheten utan kan ligga hos en distriktsåklagarmyndighet med nära kontakt med socialvårdskonsulenten och barn- och ungdomspsykiatriska kliniken.

Skall ungdomsärendena överföras till distriktsåklagarmyndigheterna bör den utbildningsverksamhet igångsättas för att göra åklagarna förtrogna med den sociala barna- och ungdomsvårdens arbetsmetoder. Behov torde också föreligga av utbildning i ungdomspsykiatri och rörande vårdformerna inom ungdomsvården m. m. En del av denna utbildning kan lämpligen ske regionalt. En sådan utbildning framstår såsom angelägen med hänsyn till risken för misstag.

Behörighetsfrågorna ger också anledning till att närmare överväga länsåklagarnas funktion i detta sammanhang. Betänkandet utgår från att särskild inspektionsverksamhet kan bidra till enhetligheten. Detta kan givetvis vara riktigt men endast i begränsad utsträckning. Länsåklagaren har ingen rätt att ge bindande anvisningar i pågående mål. Han kan endast överta målet, vilket kan ha en något demoraliserande effekt. Vid inspektionerna ställs han inför fullbordade fakta. Någon uppfattning av inkommande protokoll i dessa ärenden kan länsåklagaren inte få. Möjligen bör övervägas att ge länsåklagaren den anvisningsrätt, som statsåklagarna hade före 1965.

— — —
Jag avstyrker de föreslagna åtalsunderlåtelsegrunderna i punkt 2 i förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, enär jag icke anser att den behövs om gällande bestämmelser tillämpas på ett riktigt sätt.

Beträffande ungdomsärendena är jag icke beredd att förorda en utspridning av dessas handläggning på det sätt, som kommittén föreslagit.

4.9 BRÅ

En grundlinje i vårt straffrättssystem är att unga lagöverträdare, och då avses främst ungdomar i åldern under 18 år, bör behandlas annorlunda än vuxenklientelet. Det anses av olika skäl att straffsanktioner av mera ingripande art i största möjliga utsträckning bör undvikas. I stället anvisas åtgärder enligt barnvårdslagen.

Den uppfattningen har också stark förankring att repressiva medel mot dessa underåriga bör användas med försiktighet. Undersökningar av den faktiska brottsligheten bland barn har visat att brott utgör ganska naturliga företeelser under mognadsprocessen men att den unge mera sällan fastnar i kriminellt beteende. Ett drastiskt repressivt ingripande kan emellertid tänkas motverka självläkningen.

Mot denna bakgrund har åtalsunderlåtelsen enligt 1964 års lag blivit ett användbart instrument. Åtalsrättskommittén har också inriktat sig på att vidga tillämpningsområdet.

Liksom i fråga om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap 7 § RB förutsätts enligt den ändrade lydelsen av 1964 års lag att hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse kan tala emot användningen av institutet. BRÅ har tidigare framhållit att man med denna skrivning bör ta större hänsyn till det allmänpreventiva intresset av lagföring än vad kommittén förutsätter.

När det gäller unga lagöverträdare finns det dock som förut nämnts anledning att i högre grad avstå från straffrättsliga ingripanden. Därmed är inte sagt att man bör hålla sig passiv till brott som förövas av de unga och hemfalla åt en slags "låt-gå-politik". Klientelundersökningen har tydligt påvisat behovet av att man på något sätt markerar samhällets ogillande av brottet. Det finns visserligen inget vetenskapligt underlag för att straffprocessen i sig skulle vara olämplig för beivrande av ungdomsbrott. Men det finns skäl att tro att proceduren och den uppmärksamhet som den unge utsätts för i brottmål kan ha vissa negativa effekter från socialiseringssynpunkt. Man bör också acceptera att det allmänna intresset av lagföring inte väger lika tungt i dessa fall. Vad man uppnår efter domstols prövning (överlämnande för vård enligt BvL) kän lika väl och snabbare vinnas genom åtalsunderlåtelse.

BRÅ menar sålunda, när det gäller åtgärd mot dessa unga lagöverträdare, att presumtionen bör vara för åtalsunderlåtelse. Men det är ändå av allmänt intresse att de mycket allvarliga brotten prövas av domstol. Likaledes bör mindre bötesbrott och förseelser av trafik- och ordningskaraktär o. dyl. lagföras i vanlig ordning (vanligen i summariska och förenklade handläggningsformer). Det finns dock här betydande utrymme för rapporteftergift.

BRÅ anser vidare att domstolsprövning kan vara svår att undvara i fråga om sådana brott som nu främst av allmänpreventiva skäl anses förtjäna särskild uppmärksamhet (t. ex. vissa brott mot den personliga integriteten, trafiknykterhetsbrott, icke ringa narkotikabrott). Återfall i brott talar också mot åtalsunderlåtelse. Slutligen bör den underåriges vägran att acceptera åtalsunderlåtelse självfallet godtas och som regel medföra att åtal måste väckas i målet.

Kommitténs förslag (2 § p. 2 1964 års lag) att åtalsunderlåtelse i stor utsträckning skall kunna meddelas unga förstagångsbrottslingar, ligger i linje med principen att man i detta läge bör undvika straffrättsingripande och nöja sig med en allvarlig varning (och den registrering i det centrala polisregistret som kan följa). Vad som skall avse med "förstagångare" är emellertid inte utan vidare givet. För den som uppvisar omfattande kriminalisering före 15-årsåldern kan en åtalsunderlåtelse (varning) förefalla ganska meningslös. Man kunde alltså här räkna med att mera ingripande åtgärder vidtas med hänsyn till att de nya brotten i realiteten utgör återfall. Frånvaron av registrering medför dock att man i många fall måste tänja ut begreppet förstagångsbrottsling.

BRÅ, som utgår ifrån att samhällets ogillande av brottet likväl kommer

till uttryck genom åtalsunderlåtelse, har ingen erinran mot förslaget i denna del.

BRÅ tillstyrker också att möjlighet erbjuds för åtalsunderlåtelse, när barnavårdsnämnd förklarar sig skola vidtaga åtgärder som är ägnade att främja den underåriges anpassning i samhället. Kommittén föreslår här följdriktigt att det inte skall ankomma på åklagaren att pröva åtgärdernas ändamålsenlighet. Motsvarande borde enligt vad BRÅ tidigare yttrat gälla åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § p. 3 RB i författningsförslaget.

Vad kommittén anfört om vikten av att handläggningstiden för åtalsunderlåtelseärenden nedbringas är av stor betydelse. Enligt BRÅs mening bör förutsättningar finnas för förenklingar av rutinerna. En arbetsgrupp inom BRÅ, som sysslar med barn- och ungdomsfrågor, har ägnat speciell uppmärksamhet åt handläggningsfrågorna (jfr BRÅs PM 1976:5, Handläggning av ungdomsmål). Gruppen avser att under våren lämna en rapport med förslag till vissa reformer som delvis knyter an till åtalsrättskommitténs plan. Det kan därför finnas anledning att avvakta BRÅ-rapporten innan slutlig ståndpunkt tas till kommitténs förslag i denna del.

Med denna inställning tillstyrker BRÅ de föreslagna ändringarna i 1964 års lag (2 § p. 1–3).

Enligt p. 2 i förslaget förutsätts att det "av tillgänglig utredning framgår, att den underåriga ej tidigare begått brott. . .". En sådan utredning torde vara omöjlig att frambringa. Lydelsen bör i stället vara att "av tillgänglig utredning inte framgår att den underåriga tidigare begått brott. . .".

4.10 Socialstyrelsen

När det gäller övriga förslag till utvidgning av möjligheterna att ge åtalsunderlåtelse, har socialstyrelsen särskilt beaktat förslaget till ändringar i 1964 års lag om unga lagöverträdare (LUL). Socialstyrelsen anser liksom kommittén att åtalsunderlåtelse rimligen bör kunna komma i fråga i de situationer som finns beskrivna i den föreslagna 2 §. Enligt styrelsens uppfattning kunde det dock ha funnits anledning att direkt i lagtext ge uttryck för den uppfattningen, att åtal mot ungdomar i åldern 15–17 år som huvudregel endast bör ske om mycket starka och alldeles speciella skäl talar här för – en slags relativ åtalsplikt om man så vill. I varje fall kan det inte finnas skäl att låta åklagarna direkt eller indirekt påverka innehållet i behandlingen av den unga genom att utvidga möjligheterna att återkalla en åtalsunderlåtelse i de fall behandlingen inte ger önskvärt resultat. Att gärning av viss svårighetsgrad också bör följas av en sträng påföljd är naturligtvis en kvarleva av gamla absoluta straffrättsteorier, som i och för sig ur rättvisesynpunkt även kan ha en funktion att fylla inom svensk straffrätt av i dag. När det gäller barn under 18 år borde huvudregeln emellertid vara den att de sociala myndigheterna skall ha huvudansvaret och att polis – åklagare – domstol endast bör kopplas in om speciella skäl föreligger. Huruvida en åtgärd mot den unge i det enskilda fallet är ändamålsenlig borde an-

komma på de ansvariga sociala myndigheterna att avgöra. I sådant fall skulle åklagaren inte kunna väcka åtal enbart av den anledningen, att han anser påföljdens art otillräcklig ur individual- eller allmänpreventiv synvinkel. Om inte de sociala myndigheterna ännu kan anförtros uppgiften att självständigt avgöra om ungdomar i åldern 15–17 år, som gjort sig skyldiga till brott, skall åtalas, bör åklagarna i varje fall inte tillåtas att beträffande dessa kategorier ompröva åtalsunderlåtelsebeslut i sådana fall som avses i den föreslagna RB 20:8 jämfört med LUL 6 §. Argumentet mot nämnda förslag är ännu starkare för ungdomar än för vuxna lagöverträdare som blir föremål för resocialiserande åtgärder i samband med åtalsunderlåtelse. Att i lagtext klart fastställa socialvårdens huvudansvar för vården och behandlingen av ungdomar under 18 år, även i de fall då kriminell gärning är enda orsak till ingripande, torde också kunna medföra mindre formella handlägningsrutiner hos åklagarna. Skriftlig remiss t.ex. skulle behövas endast i sådant fall då åklagaren med hänsyn till brottets karaktär finner åtal oundvikligt ur allmän synvinkel.

4.11 Riksrevisionsverket

RRV finner de av kommittén föreslagna förändringarna angelägna och vill särskilt betona vikten av att informella kontakter kommer till stånd mellan utredningsman vid polisen, beslutande åklagare och företrädare för barnavårdsnämnden. Förutsättningarna för att så sker torde vara störst om behörigheten att meddela beslut om åtalsunderlåtelse, som kommittén föreslagit, läggs på det lokala planet.

4.12 Hovrätten för Västra Sverige

Hovrätten vill i allt väsentligt instämma i vad kommittén anfört om de principiella grunderna för hur regleringen bör vara utformad när det gäller åtalsunderlåtelse beträffande ungdomsklientelet. Kommitténs förslag torde i praktiken inte medföra några större förändringar gentemot nu rådande förhållanden utan synes närmast innebära en kraftigare författningsmässig markering av att ansvaret för ungdomars sociala utveckling huvudsakligen ligger på de sociala organen. Uppenbarligen står även mycket att vinna med en förenkling av handlägningsrutinerna.

4.13 Stockholms tingsrätt

Tingsrätten har i denna del inga erinringar mot kommitténs förslag, som innebär vissa förenklingar och förtydliganden i förhållande till vad som nu gäller, men som i sak inte torde medföra annat än en mindre utvidgning av möjligheterna att underlåta åtal.

4.14 Göteborgs tingsrätt

Tingsrätten har den uppfattningen att möjligheten att underlåta åtal ifrå-

ga om unga lagöverträdare redan nu är så stor att det ej finns behov att, med nedan nämnt undantag, ytterligare utvidga den.

I de fall då underåriga åtalas vid tingsrätten och yttrande inhämtas från barnavårdsnämnd tar det i allmänhet omkring två månader innan yttrandet inkommer. Yttrandena ger i regel mindre upplysningar än en personundersökning. Tingsrätten – som ansluter sig till förslaget att åklagaren i mindre utsträckning än nu skall behöva inhämta yttrande från barnavårdsnämnd – föreslår att domstolarnas skyldighet att inhämta yttrande upphävs i de fall då den tilltalade är föremål för åtgärder enligt barnavårdslagen. Huruvida så är förhållandet skall framgå av personundersökningen. Det erbjuder i allmänhet inga svårigheter att i brådskande fall få dessa utförda inom 14 dagar. Målen skulle då kunna avgöras inom en månad från det de inkom, ofta snabbare. Detta skulle innebära en avsevärd förkortning av nuvarande handläggningstid och därför vara att föredra ur kriminalpolitisk synpunkt. Det skall självfallet åligga personundersökaren att ta kontakt med barnavårdsnämndens tjänstemän och efterhöra, om den åtalade är föremål för nämndens åtgärd eller om nämnden med hänsyn till sin praxis kan antagas vidtaga sådan åtgärd. Är den tilltalade intagen som elev vid ungdomsvårdsskola, bör skyldigheten att inhämta yttrande från skolan alltid kvarstå.

Eftersom tingsrätten avstyrkt kommitténs förslag om åtalsunderlåtelse som ersättning för villkorlig dom, vill tingsrätten i detta sammanhang kommentera de fall som omnämns under 14.7.6, s. 262. Enligt tingsrättens mening är de där påpekade olägenheterna snarare en följd av en alltför stelbent lagtillämpning än av brister i själva lagen. En i övrigt skötsam yngling, som lever under ordnade förhållanden och som begått ett enstaka förmögenhetsbrott, torde i regel kunna antagas ha gjort detta av okynne eller förhastande. Om detta inte är fallet bör åtminstone samtal, innefattande råd och stöd, tillgripas. Det kan för övrigt ifrågasättas om inte barnavårdsnämnderna alltid borde ingripa enligt 26 § barnavårdslagen när de får kännedom om att en underårig begått ett icke ringa förmögenhetsbrott. Jfr här om vad socialstyrelsen anför i sina Råd och Anvisningar 1965:179 s. 69.

Enligt tingsrättens mening bör bestämmelsen i 69 § barnavårdslagen utvidgas till att avse även de fall då ungdomar omhändertagits för samhällsvård och placerats på särskilda hem.

4.15 Socialutredningen (S 1969:29)

Inledningsvis vill SU erinra om de skillnader i fråga om åldersgränser som avses gälla enligt dess förslag och åldersgränserna i nuvarande BvL. Enligt SU:s förslag får bemyndigande till tvångsingripande endast lämnas i fråga om underårig, och ingripandet skall upphöra senast när den unge fyller 18 år.

LUL, som enligt kommittén avses få fortsatt giltighet om än med ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse, bygger på rester av tillräknelighetsläran

och knyter åldersgränsen till tidpunkten för brottet. Det kan därför nu ifrågasättas, om LUL på ett tillfredsställande sätt knyter samman beslut om åtalsunderlåtelse med socialrättsliga insatser. Det torde finnas anledning att närmare överväga konstruktionen av ett regelsystem anpassat för unga lagöverträdare, när man vet, i vilken omfattning SU:s förslag vinner gehör.

Redan nu kan det emellertid övervägas, om inte åtalsunderlåtelse enligt LUL borde kunna beslutas i långt större omfattning än vad i dag är fallet och det utan att socialtjänstens yttrande inhämtades. Kanske skulle det vara nog, om sådant yttrande inhämtades i fall, där åklagaren eljest skulle vara benägen att väcka åtal. Beslut i fråga om åtalsunderlåtelse avseende underårig torde dock i alla fall böra föranleda underrättelse till socialnämnden, där detta icke bedömes vara uppenbart obehövligt.

4.16 SACO/SR

Kommitténs förslag på denna punkt innebär inga större förändringar av när åtal skall ske. Som utredningen framhåller "har man med nuvarande lagstiftning och dess tillämpning nått så långt man kan komma i åtalsbegränsningshänseende" (sid. 26). Den fråga man kanske har anledning att ställa sig är om man möjligen t. o. m. gått för långt. Utan att ta ställning därtill vill SACO/SR framhålla att ungdomskriminaliteten är ett kärnproblem inom kriminalpolitiken och kanske också det mest svårhanterade.

Vad gäller handläggningsrutinerna föreställer sig SACO/SR att man kan gå längre i förenkling än utredningen föreslagit. Man bör t. ex. kunna överväga att begränsa åklagarens skyldighet att inhämta skriftligt yttrande till fall där åtal sedermera väcks. Det skulle betyda att yttrande inte skulle behövas i andra fall än när åtal allvarligt övervägs. För övriga situationer skulle enklare rutiner för underhandskontakter kunna utvecklas, något som kommittén för övrigt är inne på.

Den föreslagna lydelsen av 2 § 2 p. LUL är mindre lyckad. Negationen bör placeras framför "av tillgänglig utredning".

4.17 SAF

Åtalsunderlåtelse beträffande underåriga avses kunna ske då brottet skett av okynne eller förhastande, då fråga är om förstagångsbrottslingar samt då den underårige blir föremål för åtgärd enligt barnavårdsnämnds bedömande.

Det är alldeles uppenbart att de invändningar som föreningen funnit anledning göra beträffande kommitténs förslag avseende bötesbrottslighet ej äger samma styrka i de situationer som nu avses. Då dessutom kommittén anfört bärande skäl, framför allt kriminalpolitiska, för ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse i angivna fall tillstyrker föreningen förslaget i denna del.

4.18 Sveriges domareförbund

Beträffande ungdomar i åldern under 18 år innebär kommittéförslaget viss utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse utöver vad som föreslagits i betänkandet i övrigt och utöver vad som nu gäller. Motindikationerna mot åtalsunderlåtelse försvagas sålunda genom att anges såsom hinder med hänsyn till viktigt allmänt eller viktigt enskilt intresse – i st. f. att åtal skall väckas om det är påkallat ur allmän synpunkt. Som förstagångsbrottsling betraktas var och en som inte förut dömts eller fått åtalsunderlåtelse för brott, för vilket fängelse i mer än sex månader är föreskrivet – f. n. brukar normalt åtalsunderlåtelse inte meddelas vid återfall i brott. Det skall vara tillräckligt att barnavårdsnämnd förklarar, att den underårige kommer att bli föremål för åtgärd som enligt nämndens mening är ägnad att främja hans anpassning i samhället – nu prövar åklagaren om det med skäl kan antagas att genom åtgärden vidtages vad som är lämpligast för hans tillrättaförande.

Förbundet finner erfarenheterna av den hittills gällande ordningen, som varit i kraft sedan 1971, gynnsamma och har i och för sig intet att invända mot att man försiktigt fortsätter på den inslagna vägen. Förslaget synes alltför långtgående, med tanke på bl. a. att barnavårdsnämnderna har rätt olika praxis vid bedömning av behandlingsfrågor och kommunerna högst varierande resurser. Att som förstagångsfall behandla dem som kanske upprepade gånger av lagtrots förbrutit sig mot lindrigare lagrum än sådant, som föreskriver fängelse i mer än sex månader, förefaller inte riktigt.

Enligt kommitténs förslag skall åtal mot förstagångsbrottslingar under 18 år i allmänhet underlåtas, även om det inte finns anledning antaga att brottet skett av okynne eller förhastande. Förbundet delar uppfattningen att erforderliga åtgärder i nu avsedda fall i regel bör vidtagas av barnavårdsnämnden. Däremot anser förbundet att den av kommittén föreslagna handläggningen av dessa fall är lättvindig. Att här besluta om åtalsunderlåtelse utan att ens försöka utreda om brottet begåtts av okynne eller förhastande och utan att inhämta yttrande från barnavårdsnämnden är ägnat att inge både den misstänkte och barnavårdsnämnden den föreställningen, att det inte finns anledning att fästa något större avseende vid brottsligheten. Detta förefaller betänkligt, eftersom bland dessa brottslingar återfinns en stor grupp som kan befaras återfalla i allt allvarligare brottslighet om inte effektiva åtgärder vidtas på ett tidigt stadium. Tydligen är det just från denna grupp som flertalet återfallsbrottslingar rekryteras. Det kan inte vara tillräckligt skäl för att skapa en dylik återfallsrisk att såsom kommittén gör (s. 260) motivera det föreslagna förfarandet med att åklagare och barnavårdsnämnder därigenom får mindre arbete.

Beträffande ungdomar i åldern 18–20 år föreslås i betänkandet ingen utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse utöver dem som följer av förslaget i övrigt. Även förbundet anser följdriktigt att de i lagtexten inte undantas från vad som skulle gälla för vuxna. Förbundet utgår därvid ifrån

att ungdomar i denna ålder — med det utrymme för åtalsunderlåtelse som slutligen kommer att ges i lag — behandlas med den särskilda hänsyn som åldern påkallar.

I detta avsnitt må även framhållas angelägenheten av att bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 1964 års lag överförs till rättegångsbalken. Utredningens invändningar häremot förefaller inte bärande.

4.19 Föreningen Sveriges statsåklagare

Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Kommittén konstaterar att problem med tillämpningen av 1964 års lag förelegat därigenom att tidsutdräkt förekommit, särskilt när det gällt remissförfarande i förhållande till barnavårdsnämnd. Konstaterandet är i och för sig riktigt. Förhållandet är beklagligt. Allvarigare är dock att barnavårdsnämnderna icke blott dröjer med sina remissvar utan också sent kommer igång med sina åtgärder mot den underårige. Detta trots att nämnden erhåller anmälan från polisen redan då förundersökningen inledes (93 § barnavårdslagen). Anledningen till fördröjningarna hos barnavårdsnämnderna anges ofta vara personalbrist. Kommitténs förslag innebär ej något botemedel mot dessa fördröjningar, vilket beror på att kommittén missuppfattat situationen. Det är icke yttrandet till åklagarna som utgör den reella arbetsbelastningen för nämnderna, utan den utredning som nämnden ändå måste göra för att få underlag för sitt eget beslut i ärendet. Tyvärr medför således förslaget icke någon förbättring av missförhållandet att de underåriga får vänta alldeles för länge på nämndens beslut i ärendet.

2 § punkt 2

Bestämmelsen syftar till en förenkling hos åklagarna av handläggningen av förstagångsfallen. Åtalsunderlåtelse får enligt förslaget meddelas om av "tillgänglig utredning" framgår att den underårige ej begått brott. Enligt föreningens mening bör till "tillgänglig utredning" räknas även socialregister. En kontroll i detta register bör ske i varje ärende och kan göras per telefon utan formaliteter.

I övrigt har föreningen ingen erinran mot förslaget i denna del.

4.20 Föreningen Sveriges åklagare

Förslaget tillstyrkes.

4.21 Föreningen Sveriges länspolischefer

Föreningen biträder — — — förslaget om åtalsunderlåtelse för brott som begåtts av unga lagöverträdare.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1981-10-16

Närvarande: f. d. justitierådet Petrén, regeringsrådet Delin, justitierådet Bengtsson.

Enligt lagrådet tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 1981 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för justitiedepartementet Petri beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lagen om ändring i rättegångsbalken,
2. lagen om ändring i lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
3. lagen om ändring i sekretesslagen (1980: 100).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Magnus Åkerdahl.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagen om ändring i rättegångsbalken

20 kap.

7 a §

En förutsättning för beslut om åtalsunderlåtelse under rättegången är, liksom när sådant beslut meddelas under förundersökningen, att det är klarlagt att den misstänkte begått brottet i fråga. Beslutet innebär därför i realiteten att en myndighet konstaterar att han gjort sig skyldig till den åtalade gärningen. Som påpekats i remissprotokollet kan åtalsunderlåtelser på flera sätt medföra en menlig rättsverkan för honom, t. ex. enligt 17 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och 18 § körkortslagen. En tilltalad person kan därför ha ett starkt intresse av att motsätta sig ett sådant beslut. Det är tänkbart att han förnekar brott; att märka är att åtalsunderlåtelse är möjlig också utan att gärningen erkänts (jfr NJA II 1964 s. 145), om under rättegången framkommit sådana förhållanden som åklagaren uppfattar som bindande bevisning. Den tilltalade kan också anse gärningen böra bedömas lindrigare än åklagaren påstått. En åtalsunderlåtelse i detta sena skede kan medföra särskilda olägenheter för den tilltalade, eftersom åtalet kan ha blivit känt och han kan ha nedlagt tid och arbete för att förbereda sig till huvudförhandlingen. Från processökonomisk synpunkt kan också en åtalsunderlåtelse som sker först under rättegången ha mindre värde.

Vad som nu sagts motiverar att den tilltalade ges rätt att trots åklagarens inställning få till stånd en prövning av det väckta åtalet. Situationen synes emellertid inte böra jämföras med sådana fall där åklagaren lagt ned åtalet

på grund av bristande bevisning (20 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken). I stället bör den tilltalade få rätt att motsätta sig själva åtalsunderlåtelsen. Av detta följer att han alltid bör få tillfälle att yttra sig innan beslutet meddelas, något som dock inte behöver uttryckligen föreskrivas i lagtexten.

Lagrådet förordar därför att andra meningen i förevarande paragraf får lydelsen: "Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas om den tilltalade motsätter sig det eller om dom redan har fallit."

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar dessa förslag utan erinran.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-10-22

Närvarande: statsrådet Friggebo, ordförande, och statsråden Dahlgren, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Elmstedt, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Proposition om förundersökningsbegränsningar m. m.

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över 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 sekretesslagen (1980: 100).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran utom på en punkt. Enligt lagrådet bör sålunda, i fall då åklagaren vill besluta om åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts, den tilltalade ha rätt till prövning av åtalet. Lagrådet föreslår att det görs ett tillägg av den innebörden i 20 kap. 7 a § RB. Enligt min mening bör detta förslag godtas.

2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagen ändring.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 24 september 1981.

Innehåll

| | |
|---|-----|
| Proposition | 1 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 1 |
| Lagförslag | |
| 1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken | 2 |
| 2. Förslag till lag om ändring i lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare | 4 |
| 3. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100) | 6 |
| Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 1981 | |
| 1 Inledning | 7 |
| 2 Allmän motivering | 8 |
| 2.1 Gällande ordning | 8 |
| 2.2 Åtalsrättskommitténs förslag | 10 |
| 2.3 Remissutfallet i stort | 11 |
| 2.4 Föredragandens allmänna synpunkter | 12 |
| 2.5 Åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts | 14 |
| 2.6 Förundersökningsbegränsningar m. m. | 14 |
| 2.6.1 Gällande ordning | 14 |
| 2.6.2 Kommitténs förslag | 16 |
| 2.6.3 Föredragandens överväganden | 18 |
| 2.7 Åtalsunderlåtelse beträffande unga lagöverträdare | 26 |
| 2.7.1 Inledning | 26 |
| 2.7.2 Ändringar föranledda av socialtjänstreformen | 28 |
| 2.7.3 Övriga ändringar | 29 |
| 2.7.4 Sammanfattning | 31 |
| 2.8 Ikraftträdande | 31 |
| 3 Upprättade lagförslag | 31 |
| 4 Specialmotivering | 32 |
| 4.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken | 32 |
| 4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964: 167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare | 35 |
| 4.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100) ... | 38 |
| 5 Hemställan | 38 |
| 6 Beslut | 38 |
| <i>Bilagor</i> | |
| Bilaga 1 Sammanfattning av åtalsrättskommitténs förslag | 39 |
| Bilaga 2 Åtalsrättskommitténs lagförslag | 54 |
| Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden | 71 |
| Utdrag av lagrådets protokoll den 16 oktober 1981 | 189 |
| Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 1981 | |
| 1 Anmälan av lagrådsyttrande | 191 |
| 2 Hemställan | 191 |
| 3 Beslut | 191 |