

Justitiekottets betänkande

1981/82:33

om förundersökningsbegränsningar m. m. (prop. 1981/82:41 delvis jämte motion)

Propositionen m. m.

I proposition 1981/82:41 har regeringen (justitiedepartementet) efter hörande av lagrådet föreslagit riksdagen att anta vid propositionen följande 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).

Med anledning av propositionen har väckts motion 1981/82:88 av Inger Lindquist m. fl. (m).

Utskottet har i ett betänkande under hösten 1981 (JuU 1981/82:21) behandlat det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken såvitt gäller 20 kap. 7 och 7 a §§ samt förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. I detta betänkande behandlar utskottet övriga förslag i propositionen samt motionen.

Rörande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisar utskottet till vad som anförs i det följande under rubriken Utskottet på s. 4. Motionsyrkandet redovisas på s. 3.

De vid propositionen följande lagförslagen har – i de delar de inte redan behandlats – följande lydelse.

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

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

dels att i balken skall införas två nya paragrafer, 20 kap. 7 a §¹ och 23 kap. 4 a §, av nedan angivna lydelse.

¹ Lag i detta avseende 1981:1285.

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.

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.

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

Förelaggen 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.

Motionen

I den med anledning av propositionen väckta motionen 1981/82:88 av Inger Lindquist m. fl. (m) hemställs att riksdagen beslutar att 23 kap. 4 a § rättegångsbalken, med avvikelse från regeringens förslag, skall ha följande lydelse.

4 a §

Förundersökning får vidare läggas ned 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.

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.

¹ Lagen omtryckt 1980: 880.

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.

Utskottet

I den del av propositionen som behandlas i detta betänkande lägger regeringen fram förslag om bl. a. vidgade möjligheter att lägga ned förundersökning. Propositionen bygger på förslag av åtalsrättskommittén i betänkandet (SOU 1976:47) Färre brottmål och remissbehandling därav.

Bestämmelser om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (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 förhör 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 riksåklagaren (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).

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 naturligtvis också innebära att åtal inte väcks.

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.

Regeringens förslag till vidgade möjligheter att lägga ned förundersökning upptas i en ny 4 a § i 23 kap. RB. I paragrafens första stycke 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.

Den andra särskilda nedläggningsgrunden i första stycket i den föreslagna nya 4 a § gäller fall då det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB eller om särskild åtalsprövning. En förutsättning för nedläggningsbeslut i dessa fall är att förundersökning inte krävs ur allmän synpunkt.

I ett andra stycke föreslås en regel om att förundersökning inte behöver inledas om förutsättningar för nedläggningsbeslut enligt första stycket föreligger redan innan förundersökningen inle*ts.

Möjligheten att besluta om att lägga ned eller att inte inleda förundersökning i de fall som avses i paragrafen föreslås i ett tredje stycke tillkomma enbart åklagare. Där föreslås vidare att RÅ förbehålls beslutandefunktionen när det är fråga om förutsedd åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 RB (s. k. RÅ-fall).

Lagändringen har föreslagits träda i kraft den 1 januari 1982.

Yrkandet i motionen innebär att riksdagen skall avslå förslaget att förundersökning skall kunna läggas ned i de s. k. disproportionsfallen. Regeringens förslag i denna del innebär enligt motionärerna att man avkriminaliserar vissa gärningar "bakvägen" på ett sätt som inte står i överensstämmelse med viktiga rättspolitiska principer. Det är enligt motionärerna klart olämpligt att avkriminalisera genom att underlåta att beivra gärningar som riksdagen har förklarat vara brott; myndigheternas begränsade resurser bör inte föras in som ett direkt rekvisit i ett sammanhang som detta.

Utskottet vill till en början erinra om att förslagen i propositionen får ses mot bakgrund av det rådande statsfinansiella läget med dess mycket begränsade utrymme för resursförstärkningar. Till bilden hör också den oroande utvecklingen av brottsligheten. Dessa omständigheter sammantagna gör det särskilt angeläget att rättsväsendets, särskilt polisens, resurser fördelas så att de i större utsträckning sätts in för att i första hand bekämpa den allvarligare brottsligheten.

Mot denna bakgrund ser utskottet i princip positivt på de möjligheter till förundersökningsbegränsningar som regeringens förslag innebär för fall där

kostnader och arbetsinsatser ter sig oproportionerliga eller i det närmaste meningslösa när man sätter dem i relation till den samhällsreaktion som kan komma i fråga.

När det gäller de s. k. disproportionsfallen, som motionärerna tar upp, vill utskottet härutöver framhålla att regleringen, som enbart avser fall då bötesstraff skulle följa, tar sikte på brottsutredningar som har samband med invecklade jorddelningsrättsliga eller grannelagsrättsliga förhållanden (exempelvis 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, och det framstår enligt utskottets mening inte som rimligt att här vidmakthålla kravet på en absolut förundersökningsplikt. Den förslagna nya nedläggningsmöjligheten kan tillämpas även i andra fall, där det behövs tidskrävande brottsutredningar och där lagföringen inte skulle leda till svårare påföljder än böter.

Utskottet vill emellertid understryka att den nya möjligheten – såsom också departementschefen framhåller – inte får utnyttjas slentrianmässigt. I den praktiska tillämpningen måste i varje särskilt fall noga prövas om skälen att lägga ned förundersökningen väger över dem som talar däremot. Skäl som talar mot en nedläggning kan – som departementschefen utvecklar i specialmotiveringen till bestämmelsen – vara angelägenheten ur allmän synpunkt att undanröja ett oklart rättsläge eller olika hänsyn till målsägandens intressen.

Utskottet vill så till vida ställa sig bakom tankegångarna i motionen att utskottet instämmer i uppfattningen att avkriminalisering i princip bör ske på så sätt att det ifrågavarande straffstadgandet ändras eller upphävs. Som framgår av det nyss anförda förutsätter emellertid den föreslagna regleringen beträffande de s. k. disproportionsfallen en nyanserad avvägning i varje särskilt fall mellan olika föreliggande intressen, och den träffas därför inte av resonemanget i motionen. Inte heller finner utskottet andra principiella skäl tala mot regeringens förslag.

Med hänsyn till det sagda och då den av regeringen föreslagna ordningen onekligen skulle innebära värdefulla möjligheter till hushållning med knappa resurser tillstyrker utskottet regeringsförslaget i denna del och avstyrker bifall till motionen.

Utskottet har inte heller något att erinra mot den reglering som i övrigt föreslås i 4 a §. Dock bör lagtexten jämkas språkligt på sätt framgår av utskottets hemställan.

Lagförslagen i övrigt – i den del de behandlas i detta betänkande – föranleder inget annat uttalande från utskottets sida än att tidpunkten för ikraftträdandet bör bestämmas till den 1 juli 1982.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med avslag på motion 1981/82:88 antar det genom proposition 1981/82:41 framlagda förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken såvitt gäller 23 kap. 4 a §, dock med den ändringen att i första stycket 1 efter "böter," tilläggs ordet "eller".
2. att riksdagen antar det under 1 nämnda lagförslaget såvitt gäller 23 kap. 1 §.
3. att riksdagen antar det under 1 nämnda lagförslaget såvitt gäller ikraftträdandebestämmelsen med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 juli 1982.
4. att riksdagen antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100), dock med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 juli 1982.

Stockholm den 23 februari 1982

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Nygren (s), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Ulla-Britt Åbark (s) och Bengt Nylund (m).

Reservation

Bertil Lidgard (m), Göte Jonsson (m) och Bengt Nylund (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Mot denna" och slutar på s. 6 med "utskottets hemställan" bort ha följande lydelse:

Mot denna bakgrund finner utskottet det angeläget att man överväger möjligheterna till förundersökningsbegränsningar.

I fråga om de s. k. disproportionsfallen, som motionärerna tar upp, måste emellertid enligt utskottets mening konstateras att den reglering som regeringen här förordar för alltför långt och inte står i överensstämmelse med hävdvunna rättspolitiska principer. Regleringen tar sikte på brottsutredningar som har samband med invecklade jorddelningsrättsliga och grannelagsrättsliga förhållanden (markintrång, vissa fall av egenmäktigt förfarande, olovligt fiske och olovlig jakt). Även om utredningsarbetet i sådana fall inte sällan kan tänkas bli mycket omfattande och tidskrävande, måste det

samtidigt beaktas att det i dessa sammanhang ofta är fråga om allvarliga intrång i eller angrepp mot den enskilda äganderätten. Den relativt fasta reglering som regeringen härvidlag förordar innebär att man i princip – för brott av detta slag – upphäver kravet på absolut förundersökningsplikt. Detta kan sägas innebära en avkriminalisering "bakvägen", och enligt utskottets mening bör en avkriminalisering inte ske under hänvisning till begränsade resurser utan efter övervägande i sedvanlig ordning av straffvärdet i de olika gärningar som lagstiftaren bedömt vara så skadliga att de kriminaliserats.

Det anförda leder utskottet till uppfattningen att den nya 4 a § i 23 kap. RB bör ges den lydelse som föreslagits i motionen. Utskottet tillstyrker således bifall till motionen.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. att riksdagen med anledning av proposition 1981/82:41 och med bifall till motion 1981/82:88 antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken såvitt gäller 23 kap. 4 a §, dock med den ändringen att lagrummet ges den lydelse som föreslagits i motionen.