

Lagrådsremiss

Försöksverksamhet med förenklad handläggning av snatteribrott

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 20 januari 2005

Thomas Bodström

Ari Soppela
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det skall införas en försöksverksamhet med förenklad handläggning av snatteribrott. Försöksverksamheten skall bedrivas i de län som regeringen bestämmer.

De föreslagna bestämmelserna innehåller en avvikelse från vad som annars gäller när en person har gripits misstänkt för snatteri. I stället för vad som gäller i dag – att personen skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman – gör försökslagen det möjligt för en enskild, t.ex. en butiksinnehavare, att per telefon omedelbart anmäla till polismyndigheten att en misstänkt person har gripits. Polismyndigheten skall därefter per telefon skyndsamt pröva om gripandet skall hävas.

I lagrådsremissen gör regeringen bedömningen att den åtföljande brottsutredningen i viss utsträckning bör kunna ske per telefon men att detta inte kräver några lagändringar.

De föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2005.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Beslut..... | 3 |
| 2 | Förslag till lag om försöksverksamhet med förenklad handläggning av snatteribrott..... | 4 |
| 3 | Ärendet och dess beredning..... | 5 |
| 4 | Utredning av snatteribrott..... | 5 |
| 4.1 | Behovet av reformerade regler..... | 5 |
| 4.2 | Gällande bestämmelser och ordning..... | 7 |
| 4.2.1 | Gränsdragningen mellan stöld och snatteri..... | 7 |
| 4.2.2 | Åtgärder vid snatteribrott..... | 7 |
| 5 | Förslag om förenklad handläggning av snatteribrott..... | 11 |
| 5.1 | Åtgärder i samband med ingripande vid snatteribrott..... | 11 |
| 5.1.1 | Muntlig anmälan per telefon i stället för fysiskt överlämnande..... | 11 |
| 5.1.2 | Närmare om identifieringen av den gripne..... | 15 |
| 5.1.3 | Unga lagöverträdare..... | 16 |
| 5.1.4 | Beslag av den tillgripna varan..... | 17 |
| 5.1.5 | Ordningsvaktens roll vid ingripanden i samband med butiksnatterier..... | 18 |
| 5.2 | Brottsutredningen vid telefonförfarandet..... | 19 |
| 5.3 | Försöksverksamhet och utvärdering..... | 21 |
| 6 | Behövs förändringar av ordningsbotssystemet?..... | 22 |
| 6.1 | Bakgrund..... | 22 |
| 6.2 | Gällande bestämmelser..... | 22 |
| 6.2.1 | Allmänt..... | 22 |
| 6.2.2 | Strafföreläggande..... | 23 |
| 6.2.3 | Föreläggande om ordningsbot..... | 23 |
| 6.3 | Bör tillämpningsområdet för reglerna om föreläggande av ordningsbot utvidgas?..... | 24 |
| 7 | Ikraftträdande..... | 25 |
| 8 | Ekonomiska konsekvenser..... | 25 |
| 9 | Författningskommentar..... | 26 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av betänkandet Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44)..... | 28 |
| Bilaga 2 | Författningsförslagen i betänkandet Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44)..... | 34 |
| Bilaga 3 | Remissinstanser..... | 37 |

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om försöksverksamhet med förenklad handläggning av snatteribrott.

2 Förslag till lag om försöksverksamhet med förenklad handläggning av snatteribrott

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I de län som regeringen bestämmer får på försök göras den avvikelse som anges i 2 § från vad som annars gäller när någon har gripits för snatteri enligt 8 kap. 2 § brottsbalken.

Denna lag får inte tillämpas om ett föremål har tagits i beslag med anledning av brottet.

2 § Vad som föreskrivs i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman behöver inte tillämpas, om gripandet i stället omedelbart anmäls per telefon till polismyndigheten.

Sedan en anmälan har skett enligt första stycket skall polismyndigheten skyndsamt pröva om gripandet skall hävas. Om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande skall polismyndigheten genast häva gripandet. I annat fall skall den gripne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2005 och gäller till och med den 31 december 2007.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 7 december 2000 att tillkalla en beredning med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling (Dir. 2000:90). Beredningen har antagit namnet Beredningen för rättsväsendets utveckling (beredningen). En huvuduppgift för beredningen är att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföring av brott skall beredningen särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen skall också särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. Delbetänkanden skall presenteras av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Regeringen beslutade den 28 juni 2001 om tilläggsdirektiv till beredningen (Dir. 2001:61). Enligt dessa direktiv skall beredningen undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butikssnatterier.

Beredningen har till regeringen överlämnat bl.a. delbetänkandena Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59), Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93), Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44), Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål (SOU 2002:45) och Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74).

Riksdagen antog i maj 2002 regeringens förslag till ändringar i rättegångsbalken (RB) och lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. som grundas på beredningens första betänkande (prop. 2001/02:147, bet. 2001/02:JuU24, rskr. 2001/02:249). I maj 2004 antog riksdagen regeringens förslag till ändring i rättegångsbalken och lag om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål (prop. 2003/04:89, bet. 2003/04:JuU26, rskr. 2003/04:234). Genom denna lagstiftning genomfördes vissa av de förslag som lades fram i beredningens andra och fjärde delbetänkanden.

I denna lagrådsremiss behandlas beredningens tredje delbetänkande. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. I *bilaga 3* finns en förteckning över remissinstanserna. Remissvaren och remissammanställningen finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2002/4698/Å).

4 Utredning av snatteribrott

4.1 Behovet av reformerade regler

Brottstypen snatteri i butik utgör genom sitt höga antal – varje år anmäls ca 60 000 stölder och snatterier i butik – en inte obetydlig belastning på rättsväsendet. Det är därför av stor betydelse att såväl brottsutredningen som lagföringen av snatteribrott kan ske så snabbt och effektivt som möjligt. Ett exempel på en åtgärd som kan påskynda brottsutredningen är att det införs regler som innebär att polisen i större utsträckning än i dag kan

vidta alla utredningsåtgärder i ett sammanhang i nära anslutning till brottet.

En förenklad handläggning av snatteribrott gagnar den brottsutredande verksamheten i stort. Genom att effektivisera dessa regler kan polisen i större utsträckning satsa sina resurser på att bekämpa allvarigare brottslighet, exempelvis vålds- och sexualbrott. Starka verksamhetsmässiga skäl talar således för att handlägningsformerna för denna typ av brottslighet bör moderniseras och förenklas. Samtidigt är det viktigt att rationaliseringssträvandena inte rubbar de högt ställda kvalitets- och rättssäkerhetskrav som finns.

Det finns även rättsliga aspekter som gör en reformering av reglerna som styr handläggningen av snatteribrott angelägen. Justitieombudsmannen (JO) har i ett antal beslut som meddelades 2000 och 2001 uppmärksammat vissa rättsliga frågeställningar som rör utredningar av snatteribrott i butiker eller varuhus.

I JO:s beslut 2000/01 s. 137 underkände JO en förenklad metod för brottsutredning av snatterier som användes av polisen i södra Sverige (det s.k. snattefonförfarandet). Metoden innebar att polisen regelmässigt kontaktades per telefon när en butikskontrollant ingripit mot en person misstänkt för snatteri. Därefter färdigställdes brottsutredningen med den misstänktes samtycke per telefon. JO gjorde bedömningen att det ingripande som en butikskontrollant eller annan enskild person gör mot en misstänkt gärningsman är att betrakta som ett s.k. envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. Det innebär bl.a. att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. JO uttalade också att detta överlämnande skall ske fysiskt och inte lagligen kan ske per telefon.

JO:s slutsatser i dessa delar medför bl.a. att det förfarande som i dag normalt tillämpas – att polis kallas till butiken endast om den misstänktes identitet inte kan fastställas (se vidare avsnitt 4.2.2 nedan) – i många fall inte är helt förenligt med rättegångsbalkens regler.

Frågan hur man skall bedöma ett ingripande mot någon som tas på bar gärning misstänkt för butikssnatteri har, som beredningen redovisat, i olika sammanhang varit föremål för diskussion. Denna diskussion har i stor utsträckning handlat om huruvida ingripandet skall betecknas som ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB eller om ingripandet skall anses ske med stöd av bestämmelserna om laga självtäkt.

Stöldutredningen uttalade i betänkandet Stöld i butik (SOU 1982:39) att ett primärt syfte med ett ingripande från en butikskontrollant torde vara att ta tillbaka det tillgripna godset. Utredningen anförde vidare att ett återtagande av gods inte automatiskt innebär ett gripande och att åtgärden inte kan anses vara ett straffprocessuellt tvångsmedel. Rätten att utöva laga självtäkt medförde enligt utredningen inte något tvång för rättsinnehavaren att samtidigt göra ett envarsgripande. Riksåklagaren har på samma sätt ställt sig tveksam till bedömningen att det aktuella ingripandet är ett envarsgripande (se bl.a. JO 2000/01 s. 143 f).

Även beredningen har analyserat hur ett ingripande vid misstänkt snatteribrott bör bedömas. Beredningen har i likhet med JO – och Justitiekanslern (JK) – kommit fram till att ingripandet bör ses som ett envarsgripande. Vid sin analys har beredningen fäst avgörande vikt vid

att ett ingripande från en butikskontrollant mot en person som misstänks för snatteri inte bara syftar till att återta varan utan också till att gripa vederbörande för att göra en polisanmälan om händelsen.

Enligt regeringens uppfattning bör ett ingripande från en butikskontrollant, allt efter omständigheterna i det enskilda fallet, kunna bedömas på olika sätt. Ett envarsgripande torde dock föreligga om butikskontrollanten i samband med ingripandet vidtar konkreta åtgärder i direkt syfte att säkerställa en framtida lagföring. Detta får den praktiska konsekvensen att många ingripanden som görs av butikskontrollanter är att bedöma som envarsgripanden.

Beredningen delar JO:s uppfattning att det krav som ställs upp i 24 kap. 7 andra stycket RB – ett överlämnande till närmaste polisman – innebär ett krav på fysiskt överlämnande. Regeringen ansluter sig till beredningens uppfattning i den delen.

En praktisk följd av dessa bedömningar är att polis i många fall måste komma till platsen vid misstanke om snatteribrott där någon enskild gjort ett ingripande. Att i lag ställa upp ett så högt krav vid en brottstyp med relativt lågt straffvärde och som dessutom är väldigt vanligt förekommande är inte motiverat från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Rättsväsendets och – i synnerhet – polisens resurser bör i stället i så stor utsträckning som möjligt användas till att bekämpa allvarligare brottslighet.

Sammanfattningsvis är det således tydligt att det finns ett behov av att reformera reglerna som styr handläggningen av snatteribrott.

4.2 Gällande bestämmelser och ordning

4.2.1 Gränsdragningen mellan stöld och snatteri

Vid rubriceringen av ett tillgreppsbrott i butik eller varuhus utgör enligt praxis det tillgripnas värde i allmänhet den avgörande omständigheten. Högsta domstolen har i flera avgöranden slagit fast att gränsen mellan stöld och snatteri normalt skall dras vid ett värde om 800 kr (se det av Högsta domstolen senast meddelade avgörandet i frågan NJA 2003 s. 495).

Omständigheter som kan utgöra skäl för att bedöma ett butikstillgrepp av egendom värd mindre än 800 kr som stöld är bl.a. att gärningen präglats av förslagenhet, exempelvis att brottsverktyg eller andra hjälpmedel använts vid brottet eller att brottet innebär att gärningsmannen svikit ett förtroende (se Holmqvist m.fl., Brottsbalken, Kap. 1-12, s. 8:30).

4.2.2 Åtgärder vid snatteribrott

Allmänt om brottsutredningar

I svensk rätt gäller en i princip absolut åtalsplikt (20 kap. 6 § RB). Åtalsplikten är förenad med en absolut förundersökningsplikt. Enligt 23 kap. 1 § RB skall en *förundersökning* inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att brott som hör

under allmänt åtal har förövats. Från denna huvudregel görs flera undantag. En förundersökning behöver inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda eller det finns förutsättningar för förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § RB. Vidare kan förundersökning underlåtas om det finns förutsättningar för att utreda brottet inom *den förenklade utredningsformen* som avspeglas i 23 kap. 22 § RB.

Innan en förundersökning har hunnit inledas, får en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, s.k. *primärutredning* (23 kap. 3 § tredje stycket RB). Polismannens befogenhet är avsedd för utredning som sker i nära samband med brottet, främst på brottsplatsen, och polismannen handlar på eget ansvar när han påbörjat en utredning (prop. 1969:114 s. 45). Mer detaljerade regler om primärutredning finns i 3 a § förundersökningskungörelsen (1947:948; FuK). Vidtagna åtgärder skall så snart som möjligt anmälas till den befattningshavare inom polisen som har rätt att leda en förundersökning rörande brottet. En primärutredning kan utmynna i en förundersökning eller en förenklad brottsutredning.

Förundersökningen har enligt 23 kap. 2 § RB två huvudsakliga syften: (1) att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas samt (2) att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Ett tredje syfte, som inte är omnämnt i 23 kap. 2 § RB, är att ge den misstänkte vetskap om åklagarens utredningsmaterial och möjliggöra för honom eller henne att få detta justerat och berikat.

Förenklade brottsutredningar enligt 23 kap. 22 § RB får genomföras i stället för förundersökning om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och brottet inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Här är det alltså fråga om att i det enskilda fallet göra en sannolikhetsbedömning i åtals- och påföljdsfrågorna. Den förenklade utredningsformen kan användas både för brott som endast har böter i straffskalan och för brott där fängelse ingår i straffskalan.

Bestämmelsen om förenklad brottsutredning avser i första hand de fall där brottet kan utredas direkt på platsen för ett ingripande. Den kan också användas i andra situationer som t.ex. när den misstänkte erkänner och det samtidigt finns förutsättningar att utfärda strafföreläggande eller ordningsbot. Bestämmelsen innebär inget undantag från kravet på utredning. Reglerna om åtalsplikt påverkas inte och utredningen måste ge ett tillräckligt underlag för prövningen av skuld- och påföljdsfrågorna. Samma objektivitetskrav som under en förundersökning gäller. Beträffande formerna för förhör och inhämtande av annan utredning kan reglerna om förundersökning tillämpas analogt.

De formella skillnaderna mellan förundersökning och förenklad brottsutredning kan sammanfattas i tre punkter.

- I den förenklade utredningsformen finns ingen skyldighet att underrätta den misstänkte om misstanke om brott. I 25 § FuK anges dock att det i en förenklad brottsutredning ändå bör framgå av en polisrapport eller av en annan liknande handling om den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen. JO anser därför att bestämmelserna innebär att den misstänkte, också vid en förenklad brotts-

utredning enligt 23 kap. 22 § RB, skall underrättas om misstanken, även om någon formell delgivning inte behöver ske (se JO 2001/02 s. 95).

- I den förenklade utredningsformen behövs inte något förundersökningsprotokoll. Enligt 24 och 25 §§ FuK gäller dock även i dessa fall vad som föreskrivs om protokoll, med den begränsningen att en utsaga inte behöver anges på annat sätt än att förhørsledaren lämnar en redogörelse för det väsentliga innehållet. Redogörelsen behöver inte heller vara granskad av den hörde.
- I den förenklade utredningsformen behöver den misstänkte inte underrättas om rätten att ta del av utredningen när den är slutförd.

Ingripande och brottsutredning vid snatteribrott

Det normala förfarandet när ett butikssnatteri upptäcks är, enligt beredningen, att en anställd i butiken eller en butikskontrollant först uppmanar den misstänkte att följa med till butikens kontor. Där ombeds den misstänkte att identifiera sig och tillfrågas därefter om sin inställning till brottsmisstanken. Sedan upprättar den som har ingripit en skriftlig polisanmälan. Det eller de föremål som har tillgripits brukar i regel frivilligt återlämnas av den misstänkte i samband med ingripandet. Den misstänkte får därefter lämna butiken. När anmälan kommer in till polismyndigheten skrivs den in i ett ärendehanteringssystem och efter granskning vid en ärendefördelningsfunktion lottas ärendet på den enhet där brottsutredningen skall genomföras. Samtidigt görs en registrering i misstankeregistret. Inom ramen för en brottsutredning kallas den misstänkte, vittnen och målsägande till polisen för förhör.

Om gärningsmannen inte kan identifieras i samband med ingripandet kallas polis till platsen. Om det inte är möjligt för de tillkallade polismännen att identifiera den misstänkte, kan det bli aktuellt att gripa denne. I annat fall hörs den misstänkte omedelbart om brottsmisstanken. Detta sker dock inte om den misstänkte är under 18 år eftersom bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LuL) föreskriver att vårdnadshavare och företrädare för socialtjänsten skall kallas till förhör som hålls med den unge. Efter förhöret får den misstänkte lämna butiken. Många gånger färdigställs hela den utredning som behövs på plats av de tillkallade polismännen. Utredningen genomförs då i form av en s.k. förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB.

Hela ärendet granskas därefter av undersökningsledaren hos polisen och redovisas sedan till åklagare. Förfarandet med förenklad utredning tillämpas inte beträffande unga lagöverträdare. Ärendet utreds då alltid i form av en förundersökning.

Brottsutredningen vid snatteribrott kan således bedrivas såväl i form av en förundersökning som i form av en förenklad utredning. Förhållandena i det enskilda fallet avgör vilken utredningsform som är lämplig. I situationer där den misstänkte förnekar gärningen och där sakförhållandena är komplicerade bör givetvis en förundersökning äga rum, medan det i enklare fall där den misstänkte erkänner gärningen är möjligt att genomföra endast en förenklad utredning. JO har uttalat att det förenklade ut-

redningsförfarandet generellt sett är mindre väl ägnat för utredning av brottsbalksbrott eftersom man där ofta möter rättsliga problem av olika slag (se t.ex. JO 2000/2001 s. 137). Ställningstagandet om ett brott skall utredas genom förundersökning eller genom förenklad brottsutredning ankommer enligt JO i första hand på den behörige förundersökningsledaren.

När det gäller snatteriutredningar är även bestämmelserna om häktning, anhållande och gripande i 24 kap. RB av intresse.

Av 24 kap. 1 § RB framgår att den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver får häktas om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda (första stycket). Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får dock häktning inte ske (fjärde stycket). Enligt 2 § får den som på sannolika skäl är misstänkt för brott häktas oberoende av brottets beskaffenhet, (1) om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller (2) om han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Av 6 § framgår bl.a. att om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas av åklagare i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan.

I 7 § finns bestämmelser om gripande. Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut. Om den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får han gripas av envar. Envar får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Om någon har gripits enligt 7 §, skall han, enligt 8 §, så snart som möjligt förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte, skall beslutet om gripande omedelbart hävas.

Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande, enligt 8 §, hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman som har fattat detta.

Särskilt om unga lagöverträdare

Särskilda bestämmelser om utredning och lagföring av brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år finns i LuL.

En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år skall, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare eller en polisman som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften (2 § första stycket).

Om någon som är under 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall vårdnadshavaren eller någon annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart underrättas och kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det (5 §). Som exempel på situationer där underrättelse

och kallelse får underlåtas på grund av att det finns särskilda skäl nämns i förarbetena att det rör sig om en förseelse av mycket bagatellartat slag (prop. 1987/88:135 s. 33).

Om någon under 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, skall socialnämnden genast underrättas (6 §). Vid förhör med den som är under 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen (7 §). Socialnämndens medverkan är avsedd att utgöra ett stöd för den unge samtidigt som det har ansetts vara av vikt att socialnämnden får information om brottet och omständigheterna kring detta.

I 35 § LuL finns även en särskild bestämmelse om s.k. envarsgripanden som görs mot en person under 15 år. Envar får, enligt första stycket, gripa en person under 15 år som begått ett brott på vilket fängelse skulle kunnat följa, om den unge anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Den unge skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Polismyndigheten eller åklagaren skall omedelbart pröva om den unge skall frigges eller hållas kvar för förhör.

Ett viktigt syfte med reglerna i LuL är att få till stånd en samverkan mellan den unges vårdnadshavare och de sociala och brottsutredande myndigheterna så att lämpliga åtgärder kan vidtas för att föra den unge till rätta.

5 Förslag om förenklad handläggning av snatteribrott

5.1 Åtgärder i samband med ingripande vid snatteribrott

5.1.1 Muntlig anmälan per telefon i stället för fysiskt överlämnande

Regeringens förslag: När någon har gripits med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken som misstänkt för snatteri, skall det som föreskrivs i den paragrafen om att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman inte behöva tillämpas, om gripandet i stället omedelbart anmäls per telefon till polismyndigheten.

Sedan en anmälan per telefon har skett skall polismyndigheten skyndsamt pröva om gripandet skall hävas. Om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande, skall polismyndigheten genast häva gripandet. I annat fall skall den gripne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Beredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Beredningen har dock föreslagit att en anmälan per telefon skall kunna göras till en polisman.

Remissinstanserna: Beredningens förslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanser. *JO* har avstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Bör ett telefonförfarande införas?

Som ovan har angetts kan en butikskontrollants eller en butiksinnehavares ingripande mot en misstänkt snattare många gånger utgöra ett envarsgripande. Vid ett envarsgripande skall den gripne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (se 24 kap. 7 § andra stycket RB). Bestämmelsen får anses ställa krav på ett fysiskt överlämnande av den gripne. Överlämnandet kan alltså inte ske per telefon. I praktiken innebär detta att en polisman i dessa fall måste inställa sig på platsen för att ta ställning till gripandet och inleda utredningen.

Ett sätt att effektivisera förfarandet är, enligt beredningen, att införa regler som innebär att polisen i större utsträckning än i dag kan vidta utredningsåtgärder per telefon i anslutning till brottet. Beredningen har därför lämnat förslag till ett lagreglerat telefonförfarande vid anmälan om snatteri. Förslaget innebär bl.a. att vad som föreskrivs i 24 kap. 7 § andra stycket RB om att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman inte skall gälla, om gripandet i stället omedelbart anmäls per telefon till en polisman. Enligt förslaget skall polismannen omedelbart pröva om gripandet skall hävas. Om gripandet hävs, skall polismannen normalt inte behöva bege sig till platsen utan skall kunna inleda utredningen genom telefonförhör med exempelvis den misstänkte.

Enligt regeringens mening har den av beredningen föreslagna lösningen den fördelen att polis omedelbart kontaktas i princip varje gång en person gripits misstänkt för snatteri. Som beredningen konstaterat skulle detta sannolikt – förutom att den gripnes rättssäkerhet i förhållande till den ordning som i praktiken tillämpas i dag förstärks – även ha vissa brottspreventiva effekter. En annan vinst med förslaget är att brottsutredningen kan påskyndas. Förslaget bör även leda till att tiden för frihetsberövandet generellt förkortas något. Sammantagna måste dessa skäl för att genomföra förslaget bedömas som starka.

JO har i sitt remissvar menat att förslaget kan komma att medföra att snatteribrott prioriteras på bekostnad av utredningar om grövre brottslighet.

Det kan visserligen förutses att telefonförfarandet, i vart fall initialt, kommer att innebära att vissa personalresurser inom polisen behöver omorganiseras; en skriftlig brottsanmälan som kommer in till polisen behöver ju inte nedtecknas av en polisman. Sammantaget torde dock detta uppvägas av att i princip hela brottsutredningen i de flesta fall kan färdigställas i nära anslutning till telefonsamtalet. De erfarenheter som polisen i södra Sverige redovisat i samband med det s.k. snattefonförfarandet talar i den riktningen. Några helt säkra slutsatser i denna del kan dock för närvarande inte dras. Enligt regeringens mening kan det föreslagna förfarandet emellertid antas medföra sådana verksamhetsmässiga fördelar att arbetsmetoden bör prövas inom ramen för en försöksverksamhet. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 5.3.

JO har även kritiserat förslaget från rättssäkerhetssynpunkt. Till en början har han anfört att regeln om fysiskt överlämnande av den gripne till en polisman har en viktig funktion som skydd för den gripne genom att den polisman som kommer till platsen har att tillvarata också den misstänktes intressen samt att detta skydd bortfaller om förslaget

genomförs. JO har även uttalat att det finns en risk för att polisen och målsäganden i den misstänktes ögon kommer att framstå som samverkande aktörer.

När det gäller frågan om den gripnes rättssäkerhet är det enligt regeringen viktigt att framhålla att om beredningens förslag genomförs kommer en polisman, som bl.a. har att iaktta bestämmelserna i 23 kap. 4 § RB om objektivitet, alltid att kontaktas per telefon. Denne kommer därmed att ha såväl möjlighet som skyldighet att tillvarata samtliga inblandades intressen. Om det vid telefonsamtalet skulle framkomma omständigheter som tyder på att den misstänktes rättigheter har åsidosatts, skall självfallet även dessa utredas av polisen. Sådana omständigheter kan dessutom utgöra skäl för att inte tillämpa telefonförfarandet. En reform i linje med beredningens förslag medför därför inte ett reellt sett svagare skydd för den enskildes rättssäkerhet.

Regeringen delar inte heller JO:s uppfattning att det finns en risk för att polisen och målsäganden i den misstänktes ögon kommer att framstå som samverkande aktörer. Även den misstänkte har möjlighet att vid telefonsamtalet – och eventuellt senare under ett telefonförhör som hålls omedelbart efter det att gripandet hävts – ange sin inställning till brottspåståendet och i övrigt framföra sin version av händelseförloppet. De åtgärder som vidtas inom ramen för telefonförfarandet skall naturligtvis ske i enlighet de principer och bestämmelser om brottsutredningen som finns i 23 kap. rättegångsbalken. Till de bestämmelser som är tillämpliga i denna situation hör, utöver bestämmelserna i 4 § om objektivitet, även bestämmelserna i 12 § RB om otillbörliga förhörsmetoder. Det finns därför, enligt regeringen, inte anledning att anta att den misstänkte kommer att känna sig mer utsatt vid det föreslagna telefonförfarandet än vad han eller hon skulle ha gjort om en polisman kommit till platsen. Regeringen föreslår alltså att ett telefonförfarande med i huvudsak den utformning som beredningen har förordat prövas inom ramen för en försöksverksamhet.

Det nu föreslagna förfarandet förutsätter att det inom polisen inrättas funktioner för att ta upp anmälan om gripande och för att vidta utredningsåtgärder per telefon. Dessa funktioner bör givetvis vara bemannade under de tider butiker och varuhus normalt håller öppet.

Skall en anmälan göras till en polisman eller till polismyndigheten?

Beredningen har förslagit att behörigheten att i samband med en telefonanmälan om snatteri häva ett s.k. envarsgripande, skall tillkomma varje enskild polisman. I den delen gör regeringen följande överväganden.

En polisman har, enligt ordalydelsen av de bestämmelser som gäller i dag, behörighet att häva ett beslut om gripande endast om han eller hon själv fattat beslutet om gripande och prövningen görs i omedelbar anslutning till gripandet samt att det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande (24 kap. 8 § tredje stycket RB).

Beredningen bedömer att en polisman enligt gällande rätt även får anses behörig att häva ett s.k. envarsgripande, om den misstänkte är över 15 år och det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. Bedömningen har stöd i förarbetena (NJA II 1943 s. 329) och

får enligt regeringens mening anses vara riktig. Det förhållandet att bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB föreskriver att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman medför dock att den enskilda polismannens behörighet i detta avseende endast gäller i den situationen att han eller hon inställt sig vid brottsplatsen med anledning av att den gripne skall överlämnas. En enskild polisman är således inte behörig att efter ett telefonsamtal från en anmälare på distans häva ett envarsgripande. Beredningens förslag innebär alltså att enskilda polismän ges en ny uppgift med vidare behörighet.

De uppgifter som skall utföras av en polisman i det föreslagna förfarandet måste sammantagna bedömas som kvalificerade. Detta kommer även till uttryck i lagstiftningen. Som exempel på det kan nämnas att beslutanderätten i flera av de frågor som skall eller kan komma att prövas i förfarandet – t.ex. prövningen av ett s.k. envarsgripande och beslut om formen för brottsutredningen – lagts på lägst polismyndighetsnivå och inte på varje enskild polisman (se 24 kap. 8 § och 23 kap. 3 § RB). Detta talar mot att enskilda polismän självständigt skall ansvara för handläggningen inom ramen för det föreslagna telefonförfarandet.

Enligt regeringens uppfattning måste det ställas särskilda krav på de polismän som agerar inom ramen för det nu aktuella telefonförfarandet. De måste ha goda kunskaper om det speciella förfarandet och förmåga att snabbt och säkert skaffa sig en uppfattning om omständigheterna vid det misstänkta snatteribrottet samt vara väl insatta i metoderna för identifiering av den misstänkte (jfr avsnitt 5.1.2 nedan). Detta förutsätter en särskild kompetens och en särskild erfarenhet. Såvitt nu kan bedömas finns denna kompetens inom polisen i sådan utsträckning att man skall klara av att organisera verksamheten på detta sätt.

Regeringen anser därför att polismyndigheten bör bestämma vilka polismän som genom sin kompetens och erfarenhet kan anses vara lämpade för uppgiften. I lagtexten bör därför anges att telefonanmälan skall göras till polismyndigheten, och att polismyndigheten skall pröva om gripandet skall hävas. I arbetsordningen eller i särskilda delegationsbeslut med stöd av 3 kap. 6 och 6 a §§ polisförordningen (1998:1558) kan polismyndigheten delegera sin behörighet till de polismän som anses lämpade att företräda polismyndigheten i det nu berörda hänseendet.

Omfattningen av polismyndighetens prövning

Enligt gällande huvudregel beslutar åklagare om en gripen person skall anhållas eller friges (24 kap. 8 § andra stycket RB). I 24 kap. 8 § tredje stycket RB finns dock en undantagsregel. Denna regel innebär att ett beslut om gripande får hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande.

Vid misstanke om enbart snatteri finns det i allmänhet inte skäl att anhålla en misstänkt person. Frihetsberövande får dock ske t.ex. om den misstänktes identitet inte går att fastställa eller – under vissa ytterligare förutsättningar – om den misstänkte saknar hemvist inom riket (24 kap. 1 och 2 §§ jämförd med 24 kap. 7 § första stycket RB). Bakgrunden till dessa bestämmelser är att det i dessa situationer kan finnas risk för att den misstänkte undandrar sig att medverka i brottsutredningen. Det

måste dock anmärkas att dessa bestämmelser är avsedda att tillämpas med stor restriktivitet vid lindriga brott.

Polismyndighetens prövning av ett gripande inom ramen för telefonförfarandet bör också begränsas till att avse frågan om det finns skäl att häva gripandet. Frågan om gripandet skall hävas bör därvid ske enligt de kriterier som anges i bestämmelsen i 24 kap. 8 § tredje stycket RB. Det innebär således att gripandet skall hävas om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande.

Den föreslagna ordningen kommer – precis som i dag – att leda till att gripandet i de allra flesta fall omedelbart kan hävas. Om gripandet inte hävs, bör det åligga den enskilde att, liksom i dag, skyndsamt överlämna den gripne till närmaste polisman. I praktiken kan detta gå till så att polismyndigheten omedelbart sänder polispersonal till platsen.

5.1.2 Närmare om identifieringen av den gripne

Regeringens bedömning: Polisen bör kunna fastställa den misstänktes identitet på ett tillräckligt betryggande sätt vid ett telefonsamtal. Det är en uppgift för polisen att skapa en rättssäker och effektiv metod för sådan identifiering.

Beredningens bedömning överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har lämnat beredningens bedömning utan erinran. *JO* har kritiserat bedömningen. *Östersunds tingsrätt* har ansett att det av lagtexten närmare bör framgå hur identifieringen skall gå till. *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)* har påpekat att det är önskvärt med tydliga riktlinjer för vilka register som polisen skall använda sig av och hur registren bör nyttjas vid identifikation.

Skälen för regeringens bedömning: En av de åtgärder som en butikskontrollant eller annan enskild person inledningsvis företar är i regel att be den gripne identifiera sig. Den gripne brukar då frivilligt uppge sitt namn och visa en legitimationshandling för att styrka sin identitet. Därefter görs en skriftlig anmälan om brottet till polisen. Med hjälp av de identitetsuppgifter som finns i anmälan kallas den misstänkte därefter till polisen för förhör. Innan förhöret genomförs, sker en identitetskontroll hos polisen. Om den misstänkte inte har någon legitimationshandling och inte tidigare är känd av polisen, får han eller hon ta med sig en person som kan intyga identiteten. Polisen kontrollerar sedan identiteten mot folkbokföringsregistret. Enligt beredningen inträffar det så gott som aldrig att den person som har identifierats på det sätt som nu beskrivits inte är den han eller hon har uppgett sig vara.

Telefonförhör med misstänkta förekommer i praktiken i liten utsträckning. Det kan dock ske om det endast är någon kompletterande fråga som behöver ställas och det är då i regel den person inom polisen som har hållit det tidigare förhöret som ringer och ställer frågan. Telefonförhör används i betydligt större utsträckning när det gäller inhämtande av uppgifter från vittnen och målsägande.

En följd av det föreslagna telefonförfarandet är att polisens identifiering av den misstänkte kommer att ske per telefon. Enligt *JO* medför

detta att identifieringen av den misstänkte i huvudsak överlämnas till en enskild person som dels företräder målsägandens intresse i saken, dels kan komma att höras som vittne i en rättegång. JO menar att detta inte är godtagbart och framhåller att ansvaret för att den misstänktes identitet fastställs på ett riktigt sätt måste ligga på den polisiäre befattningshavare som utreder brottet. JO menar även att det normalt måste till ett personligt sammanträffande mellan den hos polisen som gör en identitetskontroll av en misstänkt och den som skall identifieras.

Regeringen delar JO:s uppfattning att det är en polisiär uppgift att fastställa identiteten hos den som gripits misstänkt för ett brott. Denna åtgärd är ett led i utredningen kring brottet. Det är självklart av grundläggande betydelse att det tillvägagångssätt som används vid identifieringen är betryggande från rättssäkerhetssynpunkt.

Enligt regeringens uppfattning bör emellertid en identifiering vid ett telefonsamtal mellan en polisman och en misstänkt person kunna genomföras på ett sådant sätt att rättssäkerheten inte äventyras. För att lösa den uppgiften måste en rättssäker och effektiv metod för sådan identifiering tillskapas. Det är en uppgift för polisen. Med hjälp av dagens teknik, bl.a. snabb tillgång till många olika register, är detta enligt regeringens bedömning möjligt. Utifrån dessa register kan kontrollfrågor ställas till den gripne rörande t.ex. uppgifter i det centrala passregistret och adressuppgifter, telefonnummer, familjemedlemmar samt fordons- eller fastighetsinnehav. De polismän som skall agera inom ramen för telefonförfarandet bör genomgå utbildning som är adekvat för denna uppgift.

Svårigheterna kring identifieringen av den misstänkte bör inte heller överdrivas. I de allra flesta fall kommer sannolikt den gripne, på samma sätt som sker i dag, att frivilligt medverka vid identifieringen genom att legitimera sig för butikskontrollanten. Denna identifikation kombinerad med kontrollfrågor per telefon torde i allmänhet vara tillräcklig. I andra fall är den misstänkte känd för butiksinnehavaren eller butikskontrollanten och många gånger kan en sådan personlig kännedom tillsammans med de svar som den misstänkte lämnar på polisens kontrollfrågor medge en tillfredsställande identifiering.

Om den misstänkte har hemvist i ett annat land – vare sig det är i Norden eller utanför – kan det vara svårt att fastställa identiteten på det sätt som förutsatts. Det medför att beträffande sådana personer kan i regel anmälan om gripande inte ske per telefon, utan i stället måste den gripne överlämnas till närmaste polisman.

5.1.3 Unga lagöverträdare

Regeringens bedömning: Om den gripne är under 15 år, bör det föreslagna förfarandet inte tillämpas. Det behövs inte några nya bestämmelser beträffande dessa personer, eftersom förfarandet regleras särskilt i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Beredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte kommenterat denna del i betänkandet. *Östersunds tingsrätt* anser att denna begränsning av tillämpningsområdet bör framgå av lagtexten. *Riksåklagaren* har ansett att det bör övervägas om inte det inte skall vara möjligt att i vissa fall häva ett gripande per telefon även då den misstänkte är under 15 år.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått i avsnitt 4.2.2 ovan innehåller LuL särskilda bestämmelser för de lagöverträdare som är under 21 år. Det är framför allt beträffande personer under 15 år och i åldern 15–18 år som särskilda förfaranderegler ställs upp. Frågan i denna del är om dessa personer bör omfattas av det föreslagna telefonförfarandet.

Beredningen har gjort bedömningen att bestämmelserna om telefonanmälan om gripande inte bör tillämpas på personer under 15 år. Skälen till detta är dels att beslutanderätten i fråga om ett eventuellt fortsatt frihetsberövande, enligt 35 § andra stycket LuL, ligger på lägst polismyndighetsnivå, dels att ett barn under 15 år inte kan åtalas för snatteri-brott.

Regeringen vill betona att det beträffande väldigt unga personer är särskilt angeläget att samhällets reaktion på det inträffande kommer snabbt, och att denna reaktion både markerar allvaret i det som inträffat och utgör en naturlig utgångspunkt för samhällets insatser för den unge. Ur den unges synvinkel torde det förhållandet att en polisman omedelbart kommer till platsen att framstå som den tydligaste reaktionen från samhällets sida. Det är därför ändamålsenligt att så sker i dessa situationer. Det föreslagna telefonförfarandet bör alltså inte tillämpas här.

Det är enligt regeringen inte nödvändigt att i författningstexten särskilt ange den nu behandlade begränsningen i telefonförfarandets tillämpningsområde. Av den föreslagna lagtexten framgår att telefonförfarandet utgör en avvikelse från vad som föreskrivs i 24 kap. 7 § andra stycket RB. Eftersom det i 35 § LuL finns en särskild regel för envarsgröpande avseende personer under 15 år behöver den nu behandlade begränsningen av tillämpningsområdet inte anges i lagtexten.

När det gäller ungdomar i åldern 15–18 år bör förfarandet med telefonanmälan däremot användas. Det innebär inte att kraven på en ordentlig uppföljning från polisens, åklagarens och socialtjänstens sida på något sätt mjukas upp. En sådan uppföljning säkerställs genom de förfarandebestämmelser som finns i LuL, främst 2 och 5–7 §§.

Det skall redan i detta sammanhang påpekas att reglerna i LuL medför att något omedelbart förhör – telefonförfarandets andra steg – med en misstänkt person i åldern 15–18 år inte kan äga rum inom ramen för det föreslagna telefonförfarandet. Anledningen till det är bl.a. att vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran som huvudregel skall kallas till ett sådant förhör (se 5 § LuL).

5.1.4 Beslag av den tillgripna varan

| |
|---|
| <p>Regeringens förslag: Om den som genomfört gripandet har tagit misstänkt stöldgods i beslag, skall det föreslagna telefonförfarandet inte tillämpas.</p> |
|---|

Beredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Norrköpings tingsrätt* har ifrågasatt lämpligheten av att vid sidan av reglerna om beslag godta ett informellt förfarande där den gripne frivilligt lämnar tillbaka den misstänkt tillgripna egendomen. *Malmö tingsrätt* anser att frågan om en polisman bör ges rätt att pröva beslag som gjorts av enskilda bör utredas ytterligare. *Svenska Säkerhetsföretag (SWESEC)* har anfört att såväl väktare som ordningsvakter bör ges rätt att beslagta tillgripna föremål utan polismyndighets prövning.

Skälen för regeringens förslag: En enskild person har i samband med ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB rätt ta föremål i beslag (27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB). Om ett beslag har verkställts av annan än undersökningsledaren eller åklagaren och denne inte har beslutat om beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom eller henne, som då omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå (27 kap. 4 § tredje stycket RB).

Om den enskilde tar det misstänkt tillgripna föremålet i beslag skall detta anmälas till undersökningsledaren eller åklagaren, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå. En följd av detta är att föremålet genast måste lämnas till polisen (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 27:15). I den situationen är det därför nödvändigt att polis faktiskt inställer sig vid brottsplatsen. Det innebär enligt regeringens att det föreslagna telefonförfarandet då inte skall tillämpas.

Som framgått av avsnitt 4.2.2 har beredningen redovisat att det i praktiken är vanligt att den person som för butikens räkning har ingripit mot den misstänkte återfår det tillgripna föremålet utan att det blir aktuellt med beslag. Detta gäller enligt beredningen i stor utsträckning såväl när den misstänkte erkänner gärningen som när han eller hon förnekar denna. I de fall det tillgripna återlämnas sker det vanligen frivilligt och omedelbart till målsäganden. I sådana situationer blir det normalt inte fråga om beslag och det föreslagna telefonförfarandet bör alltså kunna tillämpas. Det står dock klart att om det råder tveksamhet om återlämnandet har skett frivilligt, så skall reglerna om beslag tillämpas (se vidare Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 27:8 och 27:9); i så fall bör den gripne på vanligt sätt överlämnas till närmaste polisman.

5.1.5 Ordningsvaktens roll vid ingripanden i samband med butiksnatterier

Regeringens bedömning: Ordningsvakter bör inte ges några särskilda befogenheter i syfte att underlätta identifieringen av en person som är misstänkt för snatteri.

Beredningen har föreslagit att en ordningsvakt i anslutning till ett envarsgripande skall ges rätt att kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändig för att personens identitet skall kunna fastställas.

Remissinstanserna: Beredningens förslag har kritiserats av flera remissinstanser, bl.a. *JO*, *Riksåklagaren* och *Malmö tingsrätt*.

Skälen för regeringens bedömning: Beredningen har som skäl för sitt förslag i denna del anfört bl.a. att ordningsvakter redan i dag har

uppgifter av polisiär karaktär – t.ex. möjlighet att avvisa, avlägsna eller omhänderta en person med stöd av 13 § polislagen (1984:387; PL) och att verkställa en s.k. provisorisk skyddsvisitation enligt 19 § PL – samt att förslaget i förlängningen leder till att den tid som en person är frihetsberövad kan förkortas.

Regeringen konstaterar i likhet med flera remissinstanser att lagstiftaren har begränsat ordningsvakternas uppgift till att avse medverkande till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Visserligen har ordningsvakter ett antal uppgifter av polisiär natur, men de har inte några brottsutredande uppgifter. Som beredningen själv har uttalat saknas det anledning att anta att det rör sig om särskilt många fall där den som gripits av en enskild har okänd identitet. I de allra flesta fall uppger den gripne sin identitet frivilligt eller är känd sedan tidigare. Även i övriga fall är en identifiering möjlig utan att kroppsvisitation behöver vidtas mot den misstänkte (se avsnitt 5.1.2). Något egentligt praktiskt behov av eller några i övrigt starkt vägande skäl för att utöka ordningsvaktens befogenheter så att de kan använda sig av kroppsvisitation för nu angivet syfte finns därför inte. Beredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras.

5.2 Brottsutredningen vid telefonförfarandet

Regeringens bedömning: Gällande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken utgör inte något hinder mot att den handläggande polismannen vidtar ändamålsenliga utredningsåtgärder per telefon efter det att gripandet hävts. Det föreslagna telefonförfarandet föranleder därför inte några förslag till lagändringar beträffande brottsutredningen.

Beredningens förslag: Beredningen har föreslagit att det i en särskild lagbestämmelse skall föreskrivas att en polisman, i omedelbar anslutning till att han eller hon fattat beslut om att gripandet skall hävas, får hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. I bestämmelsen skall även föreskrivas att detta skall gälla även innan en förundersökning eller sådan utredning som avses i 23 kap. 22 § RB har hunnit inledas.

Remissinstanserna: Beredningens förslag i denna del har lämnats utan erinran av de flesta remissinstanser.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare framgått kan brottsutredningen vid snatteri bedrivas i form av en förundersökning eller i form av en s.k. förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB (se avsnitt 4.2.2). Ett beslut om att inleda förundersökning skall enligt 23 kap. 3 § första stycket RB fattas av polismyndighet eller åklagaren. Således är det formellt sett polismyndighet eller åklagare som beslutar om formen för brottsutredningen. En polisman kan, innan ett beslut om formen för brottsutredningen hunnit fattas av behörig befattningshavare inom polismyndigheten, i ett inledande skede hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder med stöd av bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB (s.k. primärutredningsåtgärder).

De viktigaste utredningsåtgärderna i snatteriärenden – liksom i de flesta brottsutredningar – är förhör med personer som kan lämna

upplysningar av betydelse för utredningen. Om dessa förhör skulle kunna genomföras per telefon omedelbart efter en telefonanmälan till polismyndigheten så skulle stora fördelar uppnås; dels blir brottsutredningen effektivare eftersom förhören kan äga rum i ett sammanhang, dels förbättras rättssäkerheten eftersom förhörspersonernas minnesbilder av händelseförloppet då är helt färska.

En första fråga blir då om det finns andra omständigheter som medför att ett sådant förfarande överhuvudtaget inte bör komma i fråga.

JO har uttalat att det normalt inte kan godtas att ett telefonförhör med den misstänkte utgör den enda kontakten mellan denne och polismyndigheten i ärendet (se JO 2000/01 s. 137 och 2001/02 s. 91). Denna bedömning grundar JO bl.a. på sin uppfattning att en tillräckligt rättssäker identifiering av den misstänkte inte kan ske per telefon. Frågan om det är lämpligt att hålla telefonförhör inom ramen för det nu föreslagna förfarandet hör således delvis ihop med identifieringsfrågan.

Regeringen har i avsnitt 5.1.2 gjort bedömningen att den misstänktes identitet bör kunna fastställas på ett tillräckligt betryggande sätt inom ramen för ett telefonförfarande. Denna slutsats motiveras bl.a. av att de polismän som kommer att agera inom ramen för telefonförfarandet skall ha särskild kompetens och särskild erfarenhet samt erforderlig kunskap i metoderna för identifiering. Mot den bakgrunden kan det enligt regeringens uppfattning inte heller riktas några principiella invändningar mot att telefonförhör hålls i omedelbar anslutning till en telefonanmälan.

Ett telefonförhör är naturligtvis inte lämpligt om den misstänkte uppfattar att det inte ger honom eller henne tillfälle att ge sin version av händelsen. Som beredningen har konstaterat är emellertid den misstänkte inte tvungen att underkasta sig ett omedelbart telefonförhör. Förhöret äger rum vid en tidpunkt när den misstänkte inte längre är frihetsberövad. Ett förhör inom ramen för det nu föreslagna förfarandet förutsätter således frivillig medverkan från den misstänkte.

Det bör också framhållas att den polisman som håller telefonförhöret måste förvissa sig om att den misstänkte kan acceptera förhörsituationen. Det är naturligtvis inte lämpligt med ett telefonförhör om det direkt eller indirekt framgår att den misstänkte på grund av andra personers närvaro eller andra omständigheter känner sig pressad att lämna en viss utsaga till polisen. Överhuvudtaget torde telefonförhör inte vara någon lämplig förhörsmetod om den misstänkte ger uttryck för att han eller hon skulle föredra att lämna sin berättelse vid ett förhör som hålls på en polisstation eller annars vid ett personligt sammanträffande.

Det kan givetvis även förekomma andra omständigheter som, även om den misstänkte är villig att låta sig förhöras, medför att det i det enskilda fallet inte är lämpligt att omedelbart hålla förhör per telefon. Om omständigheterna kring det påstådda brottet är komplicerade och det är svårt att förstå det som de hörda personerna försöker förmedla, är telefonförhör inte någon ändamålsenlig förhörsmetod. Ett telefonförhör är inte heller lämpligt om den misstänkte befinner sig under chock eller är påverkad av alkohol (jfr prop. 1994/95:23 s. 119).

Det måste emellertid antas att en polisman är väl skickad att bedöma om det finns omständigheter som gör att det är olämpligt att hålla ett omedelbart telefonförhör. Bedömningar av liknande slag görs redan i dag inom ramen för brottsutredningar. De bestämmelser om objektivitet och

förbud mot otillbörliga förhörsmetoder som gäller för en förundersökning (se 23 kap. 4 och 12 §§ RB) blir tillämpliga också vid ett telefonförhör av ifrågavarande slag. Att det i vissa fall inte är lämpligt med telefonförhör utgör därför inget skäl att inte använda sig av telefonförhör i andra fall.

Enligt regeringens mening bör det därför finnas en möjlighet för polisen att, där det inte är olämpligt och när den misstänkte frivilligt vill medverka vid förhör, hålla telefonförhör med den misstänkte i omedelbar anslutning till telefonanmälan. Även förhör med vittnen och målsägande bör, under dessa förutsättningar, kunna ske per telefon i anslutning till förhöret med den misstänkte.

Den fråga som därefter måste besvaras är om de befintliga bestämmelserna om brottsutredningen hindrar detta och om det av den anledningen finns ett behov av lagändringar.

I 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen finns bestämmelser om förhör under förundersökningen. I den mån dessa bestämmelser ger uttryck för principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet skall de beaktas även vid utredningar enligt 23 kap. 22 § RB och vid s.k. primärutredningar. Vid bestämmelsernas tillkomst torde den naturliga utgångspunkten ha varit att förhör sker vid ett personligt sammanträffande, ofta på polisstationen. Varken rättegångsbalken eller förundersökningskungörelsen innehåller dock några hinder mot telefonförhör. Telefonförhör förekommer också ofta i praktiken; främst med vittnen och målsägande, men även med av polisen identifierade misstänkta personer om kompletterande frågor behöver ställas. Frågan när ett telefonförhör kan hållas inom ramen för en brottsutredning är således en lämplighetsfråga.

Mot den angivna bakgrunden ser regeringen ingen anledning att i detta sammanhang föreslå några särskilda bestämmelser om telefonförhör.

5.3 Försöksverksamhet och utvärdering

Regeringens förslag: Det förenklade förfarandet vid handläggningen av snatteribrott skall inledningsvis tillämpas inom ramen för en försöksverksamhet som skall bedrivas i de län som regeringen bestämmer. Försöksverksamheten skall pågå under en begränsad tid.

Beredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i denna del har tillstyrkt förslaget eller lämnat detta utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Det är svårt att i dagsläget förutse samtliga de verksamhetsmässiga konsekvenser som reformen kan medföra. Det kan förutses att polisen måste genomföra vissa mindre organisationsförändringar med anledning av förslaget. Regeringen anser därför att ett bredare underlag behövs innan det går att ta slutlig ställning till det föreslagna förfarandet. Mot denna bakgrund finner regeringen att det är lämpligt att inleda med en tidsbegränsad försöksverksamhet. Med tanke på de organisatoriska förändringarna finns det skäl att begränsa försöksverksamheten geografiskt.

För att säkerställa att underlaget skall bli tillräckligt omfattande och dessutom spegla förhållandena i olika delar av landet avser regeringen att

låta försöksverksamheten äga rum i län med både större städer och mindre orter. Regeringen avser vidare att ge exempelvis Brottsförebyggande rådet i uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheten.

6 Behövs förändringar av ordningsbots-systemet?

6.1 Bakgrund

En effektiv användning av de brottsbekämpande myndigheternas resurser förutsätter bl.a. att handlägningsformerna i olika avseenden förenklas. Ett inslag i det arbetet är att minska belastningen på domstolarna och åklagarna. Det är därför naturligt att med jämna mellanrum se över strafföreläggande- och ordningsbotsinstituten. Dessa institut medger en snabb och effektiv form för att fastställa straff i de fall där den misstänkte erkänner gärningen, brottet inte är alltför allvarligt och det inte råder någon tvekan om påföljden. Systemen innebär en effektivare användning av myndigheternas resurser och medför fördelar även för den misstänkte eftersom lagföringen är snabb och han eller hon dessutom omedelbart får kännedom om den samlade straffrättsliga reaktionen på brottet. Nackdelen med de summariska processformerna är att målen inte prövas i domstol, vilket kan innebära en i någon mån försämrad rättssäkerhet. Föreläggande av ordningsbot innebär dessutom att ansvarsfrågan prövas av samma myndighet som genomfört brottsutredningen. Den misstänktes rättssäkerhet skyddas dock i dessa fall av att åklagare och polis är skyldiga att iaktta objektivitet vid sin prövning

Enligt de tilläggsdirektiv som regeringen beslutade i juni 2001 fick beredningen i uppgift att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand snatterier, men även annan brottslighet som kan vara lämpad för ett förenklat förfarande. I uppdraget ingick att behandla frågan om tillämpningsområdet för föreläggande av ordningsbot kan utvidgas till att omfatta även brottstyper med strängare straff än penningböter i straffskalan, under förutsättning att brottet i det enskilda fallet inte föranleder strängare straff än penningböter.

6.2 Gällande bestämmelser

6.2.1 Allmänt

Under de förutsättningar som anges i 48 kap. RB får frågan om ansvar för brott som hör under allmänt åtal tas upp av åklagare genom strafföreläggande eller av polisman genom föreläggande av ordningsbot. Sådana förelägganden träder i stället för åtal (48 kap. 1 § RB). Har ett föreläggande utfärdats, får frågan om ansvar för brottet tas upp på nytt innan föreläggandets tid gått ut endast om den misstänkte har förklarat att han inte godkänner föreläggandet. Har ett föreläggande godkänts, gäller det som en dom som har vunnit laga kraft (48 kap. 3 § RB). Både

strafföreläggande- och ordningsbotsinstituten är avsedda att utgöra enkla och effektiva instrument för att beivra mer bagatellartad brottslighet.

Strafföreläggande innebär att den misstänkte får möjlighet att omedelbart eller inom viss tid godkänna ett bötesstraff, en villkorlig dom eller en villkorlig dom i förening med böter. Ett strafföreläggande får också omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Föreläggande av ordningsbot innebär att den misstänkte får möjlighet att omedelbart eller inom en viss tid, godkänna ett bötesstraff på visst närmare angivet sätt.

6.2.2 Strafföreläggande

Ett bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande för brott, för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Det finns dessutom särskilda bestämmelser om föreläggande av bötesstraff för brott som har begåtts av någon som är under 18 år.

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst (48 kap. 4 § andra stycket RB).

I vissa situationer får strafföreläggande inte utfärdas. Det gäller t.ex. om det inte finns förutsättningar för allmänt åtal eller om det i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte, vilka enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning.

6.2.3 Föreläggande om ordningsbot

Institutet ordningsbot infördes år 1966 i syfte bl.a. att ge möjlighet till ett snabbt beivrande av trafikförseelser och därmed medverka till en förbättrad trafikdisciplin och ökad trafiksäkerhet. Reglerna fanns till en början i en särskild lag men inarbetades år 1968 i rättegångsbalken, varvid möjligheterna till ordningsbotsförelägganden också utvidgades.

I 48 kap. 13 § RB föreskrivs att föreläggande av ordningsbot får utfärdas beträffande brott, för vilket inte stadgas annat straff än penningböter och ej heller normerade böter. Bestämmelserna om ordningsbot är inte tillämpliga, om det finns särskilda villkor för allmänt åtal.

I 48 kap. 14 § RB finns vissa ytterligare förutsättningar för ordningsbot angivna. Regeringen får enligt bestämmelserna i denna paragraf meddela föreskrifter om det högsta belopp, till vilket ordningsbot får bestämmas. Regeringen får också meddela andra begränsningar för användningen av föreläggande av ordningsbot. Vidare gäller att riksåklagaren, i samråd med Rikspolisstyrelsen, väljer ut de brott för vilka ordningsbot skall bestämmas. Riksåklagaren bestämmer för olika brott ordningsbotens belopp.

Det finns för närvarande inte något regeringsbeslut som begränsar den högsta bötesnivån för en ordningsbot. Regeringen har däremot genom bestämmelsen i 5 § ordningsbotskungörelsen (1968:199) utnyttjat möj-

ligheten att begränsa användningen av ordningsbot. Begränsningen avser möjligheten att vid ordningsbot ta med också förverkande.

Föreläggande av ordningsbot får inte utfärdas, om den misstänkte förnekar gärningen, om det i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte, vilka enligt polismannens vetskap föreligger till bedömning, eller om det finns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. Föreläggande bör inte heller utfärdas, om det i annat fall kan antas vara påkallat att åklagare prövar frågan om strafföreläggande eller åtal för brottet (48 kap. 15 § RB).

Ett föreläggande av ordningsbot skall avfattas skriftligen och under-tecknas av polismannen. Föreläggande bör utfärdas i den misstänktes närvaro, varvid den misstänkte skall få tillfälle att omedelbart godkänna föreläggandet. Om föreläggande utfärdas i den misstänktes frånvaro (s.k. kontorsföreläggande) eller om en misstänkt, som är närvarande när föreläggande utfärdas, behöver rådrum, får polismannen skicka eller ge föreläggandet till honom eller henne för senare ställningstagande till frågan om godkännande (48 kap. 16 § RB).

6.3 Bör tillämpningsområdet för reglerna om föreläggande av ordningsbot utvidgas?

| |
|--|
| Regeringens bedömning: Tillämpningsområdet för reglerna om föreläggande av ordningsbot bör inte utvidgas. |
|--|

Beredningens förslag: Ordningsbot skall få utfärdas för alla brott med böter i straffskalan under förutsättning att endast penningböter kan komma i fråga i det enskilda fallet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag eller lämnat detta utan erinran. Bland annat *JO* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har avstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: En förutsättning för att det skall vara lämpligt att beivra en brottstyp genom föreläggande av ordningsbot är att tillämpningen kan styras av enkla kriterier. Systemet måste på ett enkelt och effektivt sätt kunna tillämpas av polisen ute på fältet och får inte kräva omfattande utredning eller några mer ingående juridiska analyser. Genom att tillämpningsområdet för reglerna om ordningsbot i dag är inskränkt till penningböter kan taxor fastställas för de brott som skall beivras genom ordningsbot. Detta är i praktiken nödvändigt för att rättssäkerhetskraven och kraven på likhet inför lagen skall kunna bibehållas.

Beredningen har föreslagit att det skall införas en möjlighet att förelägga ordningsbot även för brott som har dagsböter i straffskalan om brottet i det enskilda fallet inte föranleder svårare påföljd än penningböter. Det huvudsakliga syftet med förslaget är att göra det möjligt att förelägga ordningsbot för vissa fall av snatteri. Enligt beredningen kan tillämpningen av snatteribrott schabloniseras och dessutom har de poliser som arbetar ute på fältet tillräckliga juridiska kunskaper för att klara denna nya uppgift.

JO har uttalat bl.a. att snatteribrottet inte lämpar sig för en schabloniserad tillämpning, att inspektioner på polismyndigheter har visat att

enskilda polismäns kunskaper i straffrätt är bristfälliga samt att det faktum att förelägganden som regel kommer att ske i form av s.k. kontorsförelägganden medför att rationaliseringsvinsten uteblir. Även Riksåklagaren har ställt sig tveksam till vilka verksamhetsmässiga vinster förslaget egentligen medför.

En förutsättning för att det skall vara aktuellt att genomföra en så genomgripande förändring av ordningsbottsinstitutet som förslaget innebär är enligt regeringens uppfattning att det står klart att en förändring av detta slag leder till klara verksamhetsmässiga fördelar. Som JO påpekat medför förslaget att de flesta lagföringsbeslut rörande snatteri kommer att ske genom s.k. kontorsförelägganden och inte genom att polis på brottsplatsen utfärdar ett ordningsbotts föreläggande. Ett kontorsförfarande hos åklagare skulle således ersättas av ett liknande förfarande hos polisen. Samma krav som tidigare måste ställas på den utredning eller dokumentation som skall föregå lagföringsbesluten. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att det sammantaget är relativt få ärenden – drygt 2 000 stycken per år enligt beredningen – som med beredningens förslag skulle komma att föras över från åklagarna till polisen kan förslaget inte anses medföra några egentliga effektivitetsvinster för de brottsbekämpande myndigheterna betraktade som en helhet.

Regeringen är därför för närvarande inte beredd att lägga fram något förslag om att polis skall kunna förelägga ordningsbot för brott som har dagsböter i straffskalan.

7 Ikraftträdande

Riksdagen torde kunna ta ställning till regeringens förslag före sommaren 2005. Därefter krävs viss tid för särskilda informationsinsatser. Den föreslagna lagen bör därför träda i kraft den 1 oktober 2005. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Försöksverksamheten bör pågå till och med den 31 december 2007.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Genomförandet av den föreslagna försöksverksamheten med förenklad handläggning av snatteri brott förväntas öka effektiviteten i polisens brottsutredande verksamhet. Genomförandet kan därutöver inte antas innebära annat än marginella kostnadsökningar. Eventuella kostnadsökningar skall därför finansieras genom omprioritering inom befintliga anslag för polisorganisationen.

Skälen för regeringens bedömning: Den föreslagna försöksverksamheten med förenklad handläggning av snatteri brott förväntas öka effektiviteten i polisens brottsutredande arbete och leda till att fler snatteri brott kan utredas och beivras. Regeringen bedömer att kostnadsökningarna för att genomföra försöksverksamheten är marginella och därför helt kan finansieras inom befintliga anslag för polisorganisationen.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om försöksverksamhet med förenklad handläggning av snatteribrott

1 §

I de län som regeringen bestämmer får på försök göras den avvikelse som anges i 2 § från vad som annars gäller när någon har gripits för snatteri enligt 8 kap. 2 § brottsbalken.

Denna lag får inte tillämpas om ett föremål har tagits i beslag med anledning av brottet.

Enligt paragrafens *första stycke* får på försök i de län som regeringen bestämmer den avvikelse som anges i 2 § göras från vad som annars gäller när någon har gripits misstänkt för brottet snatteri.

I paragrafens *andra stycke* anges en begränsning i lagens tillämpningsområde. En enskild person kan enligt 27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB ta föremål i beslag i samband med att han eller hon griper en person. Om det blir aktuellt med ett sådant beslag, t.ex. av det skälet att den gripne gör anspråk på föremålet, får lagen inte tillämpas. De närmare skälen för denna begränsning anges i avsnitt 5.1.4.

2 §

Vad som föreskrivs i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman behöver inte tillämpas, om gripandet i stället omedelbart anmäls per telefon till polismyndigheten.

Sedan en anmälan har skett enligt första stycket skall polismyndigheten skyndsamt pröva om gripandet skall hävas. Om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande skall polismyndigheten genast häva gripandet. I annat fall skall den gripne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Paragrafens *första stycke* innehåller en avvikelse från vad som annars gäller enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB om att den som gripits av en enskild person skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. Om gripandet i stället omedelbart anmäls per telefon till polismyndigheten så behöver inte något fysiskt överlämnande ske. Den misstänktes inställning till brottspåståendet påverkar inte anmälningsmöjligheten.

Begreppet ”polismyndighet” är inte definierat i rättegångsbalken. Anledningen till att det i rättegångsbalkens bestämmelser görs åtskillnad mellan polismyndighet och polisman är att det senare uttrycket även avser lägre befattningshavare inom polisen. Bestämmelser om det finns i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558). De polismän som skall företräda polismyndigheten inom ramen för det föreslagna förfarandet måste således i arbetsordningen för polismyndigheten eller i särskilda beslut av myndigheten förordnas för uppgiften. De närmare skälen för att införa den föreslagna ordningen anges i avsnitt 5.1.1.

I *andra stycket* föreskrivs att, sedan en anmälan har skett enligt första stycket, polismyndigheten skyndsamt skall pröva om gripandet skall hävas. Gripandet skall genast hävas av polismyndigheten om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. Detta

kommer i de allra flesta fall – precis som fallet är i dag – att leda till att gripandet hävs. Om gripandet inte hävs, skall den gripne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. I den situationen skall således samma regel som annars gäller enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB tillämpas.

I samband med prövningen av om gripandet skall hävas, måste den polisman som företräder polismyndigheten per telefon identifiera den misstänkte. Detta ställer krav på särskild kompetens och erfarenhet hos polismannen. Identifieringen skall ske genom att kontrollfrågor ställs utifrån uppgifter i olika register som är tillgängliga för polismyndigheten. Det ankommer på polisen att tillskapa en rättssäker och effektiv metod för identifiering. I avsnitt 5.1.2 har frågan om identifiering utvecklats närmare.

Såsom närmare utvecklats i avsnitt 5.2 kan det ofta vara ändamålsenligt att i omedelbar anslutning till telefonanmälan hålla telefonförhör med den misstänkte eller andra. Sådana förhör kan dock hållas med stöd av rättsgångsbalkens regler och det har därför inte ansetts nödvändigt att reglera saken särskilt i denna lag.

Sammanfattning av betänkandet Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44)

Inledning

Vi har i uppdrag att undersöka möjligheterna att öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen av brott skall vi särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Vi skall också särskilt överväga på vilket sätt den brottsutredande verksamheten kan förbättras. Detta framgår av våra huvuddirektiv (Dir. 2000:90) som återfinns som bilaga 1 till betänkandet.

Genom våra tilläggsdirektiv (Dir. 2001:61) – som återfinns som bilaga 2 till betänkandet – har vi getts i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand snatteribrott. I uppdraget har ingått att närmare analysera vissa rättsliga frågeställningar som JO har uppmärksammat i ett antal beslut som rör utredningar av snatteribrott. JO:s beslut rör huvudsakligen utredningar av snatterier i butiker eller varuhus.

Genom delbetänkandet SOU 2001:93 redovisade vi en del av vårt uppdrag enligt tilläggsdirektiven. Det gällde bl.a. möjligheten att använda det förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken (RB) vid utredning av snatteribrott. I förevarande betänkande redovisas våra överväganden i återstående delar.

Förenklingar i brottsutredning vid snatteribrott

År 2000 anmäldes ca 52 000 butiksstölder i landet som helhet. Med butiksstöld avses stölder och snatterier i butiker eller varuhus. Det finns inte någon statistik som visar hur många av dessa som utgörs av just snatteri. När det gäller snatteri meddelades emellertid drygt 13 000 lagföringsbeslut under år 2000 (dvs. beslut om åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller dom). Merparten av dessa avsåg sannolikt snatteri i butik eller varuhus.

Butiksstölder anmäls i stort sett enbart om det finns en gärningsman som har gripits av en enskild person. En sådan anmälan sker i regel skriftligen. I dag är det många gånger i praktiken nämligen så att polisen överhuvudtaget inte kontaktas i samband med att en person som misstänks för snatteri har gripits av en butikskontrollant eller annan enskild person. Polisen kontaktas dock om identiteten på den gripne inte går att fastställa. Om den tillkallade polismannen inte lyckas fastställa den gripnes identitet, kan polismannen överta gripandet (24 kap. 1 och 2 §§ jämförd med 24 kap. 7 § första stycket RB).

Enligt gällande rätt skall emellertid den som grips av en enskild person skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (24 kap. 7 § andra stycket RB). Polisen har dock inte resurser att komma till platsen för varje snatteribrott där någon har gripits.

Att en polisman överhuvudtaget inte prövar en enskild persons gripande är från rättssäkerhetssynpunkt inte helt tillfredsställande för den gripne. Ett sätt att öka rättssäkerheten samtidigt som själva förfarandet effektiviseras och sker snabbare vore att skapa en möjlighet att – i stället för att fysiskt överlämna den gripne – muntligen anmäla själva gripandet till en polisman. Att en polisman kontaktas i princip varje gång en person gripits misstänkt för snatteri skulle sannolikt även ha vissa brottspreventiva effekter. Vi föreslår därför att det skall införas en möjlighet att till en polisman muntligen anmäla att en person har gripits misstänkt för snatteri. En sådan anmälan får ske per telefon.

I 35 § LUL finns en bestämmelse om rätt för envar att gripa den som inte har fyllt 15 år. Den möjlighet att muntligen anmäla ett gripande som vi nu föreslår skall dock inte omfatta lagöverträdare som är under 15 år.

Polismannens prövning efter det att anmälan om gripandet har skett

Efter det att gripandet muntligen har anmälts till en polisman skall polismannen pröva gripandet. Vi har övervägt att låta den polisman till vilken gripandet anmäls per telefon, pröva gripandet i hela dess omfattning.

Det är enligt vår bedömning inte möjligt att låta en polisman per telefon meddela ett beslut om att han övertar gripandet. Det skulle ju innebära att en enskild person – ibland kanske under flera timmar – fick verkställa ett beslut om frihetsberövande som en polisman meddelat per telefon. Det framstår inte som särskilt lämpligt.

Polismannens prövning av gripandet skall därför endast avse om det finns skäl att häva detta. Gripandet skall hävas, om det är uppenbart att det saknas skäl för ett fortsatt frihetsberövande. Om gripandet inte hävs, skall den gripne överlämnas till en polisman enligt vanliga regler, dvs. i regel får då en polisman inställa sig på plats för att där pröva gripandet.

Identifiering av den misstänkte

Den gripnes identitet skall alltid fastställas av polismannen innan det avgörs om det finns förutsättningar att häva gripandet. Identifieringen kan gå till så att polismannen vid telefonsamtalet ställer kontrollfrågor till den misstänkte med hjälp av olika register. Om den misstänkte kan ge korrekta svar på dessa frågor och det dessutom inte finns något som tyder på att det råder någon oklarhet beträffande identiteten, är identiteten på ett tillräckligt betryggande sätt fastställd.

Hanteringen av den tillgripna varan

Att en enskild i samband med att han griper en person misstänkt för t.ex. snatteri då kan ta föremål i beslag framgår av 27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB. I praktiken är det dock vanligt att den person som för butikens räkning har ingripit återfår det tillgripna föremålet utan att det blir aktuellt med beslag. Vi bedömer att ett sådant informellt förfarande kan accepteras i fall med envars gripande vid misstanke om snatteri. En förut-

sättning för det måste dock vara att den gripne som har föremålet i sin besittning inte gör gällande någon rätt till det. Därtill fordras att föremålet snabbt skall kunna återställas till den rätte ägaren.

Om den enskilde tar det misstänkt tillgripna föremålet i beslag, t.ex. av det skälet att den misstänkte gör anspråk på föremålet, skall dock gripandet inte kunna anmälas till en polisman per telefon. Det beror främst på att en polisman inte har rätt att pröva ett sådant beslag. Vi anser inte heller att han bör ges denna rätt. Det innebär att en polisman då i regel måste inställa sig på plats för att ta hand om det beslagtagna och se till att beslaget prövas av en behörig person, i detta fall undersökningsledaren hos polismyndigheten. Om nu en polisman ändå måste inställa sig för att ta hand om det misstänkt tillgripna föremålet, anser vi att denne polisman också skall pröva gripandet och företa andra brottsutredande åtgärder.

Butikskontrollanters och andra enskildas roll i samband med anmälan om gripandet

Ingripanden i samband med misstanke om butiksnatterier görs i regel av butikskontrollanter eller anställda i butiken. Det kommer att vara dessa personer som per telefon för polismannen får beskriva den händelse som har inträffat.

Såväl butiksanställda som butikskontrollanter har redan en viss utbildning i de frågor som här har relevans. Det utesluter förstås inte att det kan behövas ytterligare informations- eller utbildningsinsatser när våra förslag genomförs.

Ordningsvaktens roll när det gäller ingripanden i samband med butiksnatterier

Ordningsvakter har i dag tillagts en antal uppgifter av polisiär natur. Det gäller bl.a. möjligheten att avvisa, avlägsna eller omhänderta en person med stöd av 13 § polislagen (1984:387), Pl, (29 § Pl) samt att omhänderta någon på grund av berusning (1 och 10 §§ lagen [1976:511] om omhändertagande av berusade personer m.m. [LOB]). En ordningsvakt har dessutom rätt att verkställa en kroppsvisitation i samband med frihetsberövande eller avlägsnande, s.k. provisorisk skyddsvisitation (19 och 29 §§ Pl).

Vi anser att ytterligare en sådan uppgift kan anförtros ordningsvakter i samband med att ett snatteri uppdragas. Om en person, som har gripits av en enskild, misstänkt för snatteri inte är villig att uppge sin identitet eller uppger en identitet vilken direkt kan sägas framstå som osann får en ordningsvakt kroppsvisitera honom. Kroppsvisitationen skall ha till syfte att fastställa den gripnes identitet.

Om identiteten på den gripne efter det att kroppsvisitationen har genomförts alltjämt är okänd eller oklar, saknas förutsättningar för den polisman till vilken anmälan om gripandet görs att häva gripandet.

En av fördelarna med den utredningsmetod som vi nu föreslår vid misstanke om snatteri är att förutsättningarna att genomföra förhör under brottsutredningen ökar. Efter det att gripandet har anmälts till en polisman per telefon och efter det att polismannen har prövat om gripandet skall hävas och därvid funnit att den gripne skall frigges skall därför – som huvudregel – ett förhör omedelbart hållas med den misstänkte.

En förutsättning för att omedelbart genomföra förhör med den misstänkte är att han är villig att medverka till det. Om han inte är villig att underkasta sig ett förhör omedelbart, skall något förhör inte genomföras. Förhör skall inte heller äga rum omedelbart, om den misstänkte är så påverkad av något berusningsmedel att han inte kan förhöras. Förhör skall i regel inte heller då äga rum, om förhöret inte kan genomföras p.g.a. språksvårigheter eller om den misstänkte är under 18 år.

Även förhör med vittnen och målsäganden skall i regel ske per telefon i omedelbar anslutning till det att den misstänkte har hörts.

Formen för brottsutredningen

En brottsutredning kan verkställas genom en fullständig förundersökning eller genom en s.k. förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB. En form av utredning är s.k. primärutredning enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB. Denna kan utmynna i en förundersökning eller en förenklad utredning.

Vid en utredning rörande snatteri ankommer det i första hand på polismyndigheten att fatta ett beslut i frågan om formen för själva brottsutredningen (23 kap. 3 § RB). Den polisman, som i samband med att han tar emot anmälan om gripandet prövar om det skall hävas, kommer sannolikt inte att inneha en sådan befattning inom polismyndigheten att han är behörig att avgöra frågan om formen för själva brottsutredningen.

Eftersom vi föreslår att utredningsåtgärder skall kunna vidtas per telefon i omedelbar anslutning till att anmälan om envarsgripandet görs uppstår ett behov av att klargöra att dessa utredningsåtgärder skall kunna vidtas utan hinder av att förundersökning eller förenklad brottsutredning ännu inte hunnit inledas. Vi föreslår att detta klargörs genom en uttrycklig lagbestämmelse.

Försöksverksamhet

Den förenklade handläggningen vid snatteri brott inleds med en försöksverksamhet som skall bedrivas i de län som regeringen bestämmer och pågå under en begränsad tid. Den skall följas och utvärderas av Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

Utvidgning av ordningsbotsinstitutet

En grundläggande förutsättning för att kunna lagföra ett brott genom ordningsbotsföreläggande är att det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än penningböter. Brott på vilka dagsböter kan följa kan således inte tas in i ordningsbotssystemet, även om de i det enskilda fallet skulle för-

skylla penningböter. Vi anser att det numera inte möter några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt att föra in dessa brott i ordningsbotssystemet. En anledning till detta är att poliser i dag är har en god utbildning i bland annat straffrätt.

Brott som i detta sammanhang bör uppmärksammas är snatteri och då främst butikssnatterier. Snatteribrottet lämpar sig för ordningsbotssystemet eftersom såväl brottsutredningen som påföljdsbestämningen kan schabloniseras.

När det gäller snatteribrott är det enligt dagens praxis aktuellt med penningböter som påföljd om värdet av det tillgripna understiger 50 kr, då påföljden enligt praxis blir böter 500 kr. Denna gräns vid 50 kr kan på sikt naturligtvis komma att ändras till kanske det dubbla värdet och även mer än så. Det har emellertid inte ingått i vårt uppdrag att se över påföljden för snatteribrottet.

Förslaget innebär inte någon förändring när det gäller snatteribrottets straffvärde. Det innebär inte heller någon inskränkning eller förändring i övrigt när det t.ex. gäller den misstänktes möjligheter att få sitt ärende prövat av domstol. Vidare skall de förutsättningar som i dag gäller för att utfärda ordningsbotsföreläggande alltjämt gälla.

Den utvidgning av tillämpningsområdet för ordningsbotsinstitutet som vi föreslår skall inte omfatta lagöverträdare i åldern 15–18 år.

Brottsförebyggande aspekter

Vi är medvetna om att det kan komma att hävdas att snatteribrottet trivialiseras, om det blir möjligt att utfärda ordningsbotsföreläggande för brottet. Dessa farhågor förefaller dock överdrivna. I dag leder ett anmält snatteri ibland inte till någon reaktion alls från samhällets sida. I de fall en reaktion i form av lagföring kommer till stånd har i många fall alldeles för lång tid passerat sedan den aktuella gärningen begicks. Det skall också framhållas att enbart det förhållandet att ett visst brott kan lagföras genom ordningsbotsföreläggande i stället för genom strafföreläggande inte innebär att det aktuella brottet trivialiseras.

Brottsutredningen som föregår ett föreläggande av ordningsbot

Ett föreläggande av ordningsbot skall – om inte annat så av effektivitetsskäl – föregås av en förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § RB. De flesta ordningsbotsförelägganden avseende snatteri kommer sannolikt att ske genom ett s.k. kontorsföreläggande (48 kap. 16 § tredje stycket RB) och inte genom att en polisman på plats utfärdar ett föreläggande. Vid kontorsföreläggande finns det en möjlighet för den som är behörig att leda förundersökningen avseende brottet att besluta att detta skall utredas genom det förenklade utredningsförfarandet. Därmed blir det också möjligt – om förutsättningarna härför i övrigt är för handen – för en polisman att utfärda ett föreläggande av ordningsbot beträffande det aktuella brottet.

Beträffande de fall där polisen trots allt inställer sig vid platsen där en person misstänkt för ett sådant snatteri som omfattas av vårt förslag har gripits bör det emellertid även då finnas en möjlighet att på plats – och

utan allt för stor omgång – utfärda ett föreläggande av ordningsbot. Denne polisman är dock inte alltid behörig att fatta beslut när det gäller formen för brottsutredning.

I vårt betänkande SOU 2001:93 har vi föreslagit bl.a. att polismyndighet (eller åklagare) inte skall behöva fatta beslut om att inleda en förenklad brottsutredning när en polisman utfärdar ett föreläggande av ordningsbot (SOU 2001:93 s. 169 och den föreslagna utformningen av 23 kap. 22 a § andra stycket RB). Det aktuella brottet kommer i den situationen således ändå att kunna utredas genom en förenklad brottsutredning. Det är en förutsättning att vårt tidigare förslag i den delen genomförs för att en polisman, som inställer sig vid brottsplatsen, på ett smidigt sätt skall kunna utfärda ett ordningsbotsföreläggande.

Skriftliga berättelser

Vi har övervägt om tillämpningsområdet för bestämmelsen i 8 § förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK) – som handlar om möjligheten att under en brottsutredning infordra en skriftlig berättelse i stället för att hålla ett förhör – behöver utvidgas. Vi har kommit fram till att det inte finns skäl att göra någon ändring i bestämmelsen.

Civilanställda som utredare av snatteribrott

Inom polisen är det inte enbart polisutbildad personal som arbetar med brottsutredningar. Det finns uppgifter om att det för närvarande finns ca 200 civilanställda som arbetar med sådana utredningar. Med civilanställd avses huvudsakligen sådana anställda inom polisorganisationen som inte har polis- eller polischefsutbildning. Vi har övervägt om denna personalkategori kan användas för självständiga utredningsuppgifter – som t.ex. att hålla förhör – vid utredningar rörande snatteribrott.

Det finns inte särskilt många hinder i nuvarande lagstiftning mot att använda civilanställd personal för självständiga brottsutredande uppgifter i en utredning rörande snatteri. Det skall dock påpekas att den förenklade brottsutredning som vi nu har föreslagit beträffande snatteribrottet innebär att den utredning som görs per telefon skall genomföras av en polisutbildad person.

Vid en samlad bedömning anser vi att behovet av en ökad utredningskapacitet inom polisen samt de positiva erfarenheter som hittills har vunnits när det gäller att använda civilanställd personal som brottsutredare talar mycket starkt för att sådan personal skall kunna användas som utredare vid snatteribrott. Det förutsätter givetvis att de får adekvat utbildning – bl.a. i straffrätt – för sin uppgift. En sådan utbildning bedrivs nu också av bl.a. Polishögskolan i Solna.

Författningsförslagen i betänkandet Snabbare lagföreläring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44)

1 Förslag till lag om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott

1 § Vid ingripande mot brott som avses i 8 kap. 2 § brottsbalken och vid utredning av ett sådant brott får denna lag tillämpas i de län som regeringen bestämmer. Om ett föremål har tagits i beslag med anledning av brottet, får denna lag dock inte tillämpas.

2 § I stället för vad som föreskrivs i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om att den som gripits skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman gäller att gripandet omedelbart skall muntligen anmälas till en polisman. En sådan anmälan får ske per telefon.

Sedan en anmälan har skett enligt första stycket skall polismannen skyndsamt pröva om gripandet skall hävas. Polismannen skall häva gripandet, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. Om gripandet inte hävs, skall den gripne skyndsamt överlämnas till en polisman.

3 § Om polismannen efter det att anmälan om gripandet har skett beslutar att gripandet skall hävas, får han omedelbart därefter hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

Bestämmelsen i första stycket gäller även innan förundersökning eller sådan utredning som avses i 23 kap. 22 § rättegångsbalken har hunnit inledas.

4 § En ordningsvakt får i anslutning till att en person har gripits enligt 24 kap. 7 § andra stycket första meningen rättegångsbalken kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändig för att den gripnes identitet skall kunna fastställas.

5 § Protokoll skall föras över kroppsvisitationen. Av protokollet skall framgå

1. vem som har fattat beslutet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit vid ingripandet,
4. vem eller vilka som beslutet har riktat sig mot samt
5. vad som i övrigt har förekommit.

Ansvarig för att protokollet upprättas är den ordningsvakt som har fattat beslutet om kroppsvisitation. Protokollet skall skickas till polismyndigheten i det distrikt där kroppsvisitationen skett.

Härigenom föreskrivs att 48 kap. 13 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

48 kap.

13 §

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas beträffande brott, för vilket ej stadgas annat straff än böter omedelbart i penningar och ej heller normerade böter och för vilket ordningsbot bestämts på sätt föreskrives i 14 §.

Bestämmelserna om föreläggande av ordningsbot äro icke tillämpliga, om särskilt villkor är stadgat för allmänt åtal.

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas *i fråga om* brott, för vilket *böter är föreskrivet* och för vilket ordningsbot *har* bestämts på *det* sätt *som föreskrivs* i 14 §. *Föreläggande får dock utfärdas endast om brottet inte föranleder någon annan påföljd än penningböter.*

Bestämmelserna om föreläggande av ordningsbot *är inte tillämpliga, om det är föreskrivet särskilda villkor för allmänt åtal.*

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1998:621) om misstankeregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

En uppgift i registret skall gallras

1. om en förundersökning har avslutats utan att åtal väckts med anledning av misstanken,
2. om åtal som har väckts med anledning av misstanken har lagts ned,
3. om domstol har meddelat dom eller beslut som vunnit laga kraft med anledning av misstanken eller den misstänkte har godkänt strafföreläggande som har utfärdats i anledning av misstanken eller
4. när en begäran om utlämning har avgjorts.

3. om domstol har meddelat dom eller beslut som vunnit laga kraft med anledning av misstanken eller den misstänkte har godkänt *ett sådant* strafföreläggande *eller föreläggande av ordningsbot* som har utfärdats i anledning av misstanken eller

Vad som sägs i första stycket skall i tillämpliga delar gälla även uppgifter om talan om förvandling av böter.

Remissinstanser

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Huddinge tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Umeå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Tullverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Nämndemännens riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Polisförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Brottsofferjourernas riksförbund (BOJ), Föreningen Svenskt Näringsliv, Svensk Handel, Svenska Säkerhetsföretag (SWESEC) samt Ordningstjänsternas Riksorganisation

Riksåklagaren har bifogat yttranden från Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Linköping, Malmö, Göteborg, Västerås och Umeå samt åklagarkammaren i Eskilstuna.

SWESEC har tillsammans med SWEGUARD (Svenska bevakningsföretag), Svenska Transportarbetareförbundet och ALMEGA Tjänsteförbundet – bevakningsbranschen – gett in ett gemensamt yttrande.

Riksskatteverket, SACO, TCO, LO och Föreningen Svenskt Näringsliv har avstått från att yttra sig.

Polisförbundet har inte kommit in med yttrande.