

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Förkortningar | 11 |
| Sammanfattning | 13 |
| Inledning | 13 |
| Förenklningar i brottsutredning vid snatteribrott..... | 13 |
| Utvidgning av ordningsbetsinstitutet..... | 18 |
| Skriftliga berättelser | 20 |
| Civilanställda som utredare av snatteribrott..... | 20 |
| Författningsförslag | 23 |
| 1. Förslag till lag om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott | 23 |
| 2. Förslag till förordning om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott | 25 |
| 3. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken..... | 26 |
| 4. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister..... | 27 |
| 1 Allmänt | 29 |
| 1.1 Inledning..... | 29 |
| 1.2 Direktiven..... | 29 |
| 1.3 Utredningsarbetet | 31 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1.4 | Delbetänkanden..... | 32 |
| 2 | Stöldbrottet..... | 33 |
| 2.1 | Inledning..... | 33 |
| 2.2 | Stöldbrottet..... | 34 |
| 2.2.1 | Gällande rätt, särskilt om gränsdragningen mellan stöld och snatteri..... | 34 |
| 2.2.2 | Fullbordanspunkt vid butikstillgrepp..... | 35 |
| 2.3 | Något om brottsutvecklingen..... | 37 |
| 3 | Utredning och lagföring av snatteribrott..... | 39 |
| 3.1 | Inledning..... | 39 |
| 3.2 | Hur går det till i dag?..... | 39 |
| 3.3 | SMS-projektet..... | 41 |
| 3.4 | Arbetet mot butiksbrott på Öland..... | 42 |
| 3.5 | Några avgöranden meddelade av JO..... | 43 |
| 3.5.1 | Allmänt..... | 43 |
| 3.5.2 | JO:s beslut..... | 44 |
| 4 | Reformbehovet..... | 49 |
| 4.1 | Bakgrund..... | 49 |
| 4.2 | Vilka förbättringar innebär förslagen i vårt andra betänkande?..... | 53 |
| 4.3 | Vad återstår att göra?..... | 55 |
| 5 | Förenklingar i brottsutredningen vid snatteri..... | 57 |
| 5.1 | Inledning..... | 57 |
| 5.2 | Nuvarande regler..... | 59 |
| 5.2.1 | Gripande m.m..... | 59 |
| 5.2.2 | Laga självtäkt..... | 60 |
| 5.2.3 | Stöld och bedrägeri..... | 61 |
| 5.2.4 | Bestämmelser om ordningsvakter..... | 62 |
| 5.2.5 | Bestämmelser om väktare..... | 66 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 5.3 | Tidigare överväganden | 69 |
| 5.3.1 | Allmänt | 69 |
| 5.3.2 | Ingripanden vid butikstillgrepp..... | 71 |
| 5.4 | Våra överväganden | 75 |
| 5.4.1 | Ingripande vid butikstillgrepp..... | 75 |
| 5.4.2 | Ingripande vid viss annan brottslighet..... | 77 |
| 5.4.3 | Överlämnande av den gripne till närmaste polisman..... | 78 |
| 5.4.4 | En polisman s möjlighet att häva ett gripandebeslut | 81 |
| 5.4.5 | Möjlighet att anmäla ett gripande till en polisman | 83 |
| 5.4.6 | Polismannens prövning efter det att anmälan om gripandet har skett | 87 |
| 5.4.7 | Lagöverträdare som är under 15 år..... | 92 |
| 5.4.8 | Hanteringen av den tillgripna varan..... | 93 |
| 5.4.9 | Butikskontrollanters och andra enskildas roll i samband med anmälan om gripandet..... | 95 |
| 5.4.10 | Ordningstvakters roll när det gäller ingripanden i samband med butiksnatterier..... | 96 |
| 5.4.11 | Förhör med den misstänkte | 102 |
| 5.4.12 | Förhör med målsäganden och vittnen | 105 |
| 5.4.13 | Formen för brottsutredningen..... | 106 |
| 5.4.14 | Försöksverksamhet..... | 108 |
| 6 | Utvidgning av ordningsbottsinstutetet..... | 111 |
| 6.1 | Inledning..... | 111 |
| 6.2 | Nuvarande regler | 113 |
| 6.2.1 | Rättegångsbalken m.m..... | 113 |
| 6.2.2 | Ordningsbottskungörelsen..... | 119 |
| 6.2.3 | Strafföreläggandekungörelsen..... | 120 |
| 6.2.4 | Riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot m.m. ... | 120 |
| 6.2.5 | Rikspolisstyrelsens föreskrifter om ordningsbot..... | 121 |
| 6.2.6 | Riksåklagarens respektive Rikspolisstyrelsens handböcker | 122 |
| 6.2.7 | Unga lagöverträdare..... | 122 |
| 6.2.8 | Registrering av strafförelägganden och ordningsbottsförelägganden | 124 |
| 6.2.9 | Brottsbalken | 124 |
| 6.3 | Tidigare överväganden | 126 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.3.1 | 1966 års lag om föreläggande av ordningsbot m.m..... | 126 |
| 6.3.2 | Stöldutredningen..... | 127 |
| 6.3.3 | Åklagarutredningen..... | 128 |
| 6.3.4 | Rikspolisstyrelsen..... | 129 |
| 6.4 | Viss statistik gällande strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot..... | 130 |
| 6.5 | Våra överväganden..... | 130 |
| 6.5.1 | Allmänt | 130 |
| 6.5.2 | Ordningsbot för snatteri..... | 132 |
| 6.5.3 | En polismans förmåga att bedöma om ett snatteribrott har begåtts..... | 137 |
| 6.5.4 | Brottsförebyggande aspekter..... | 140 |
| 6.5.5 | Brottsutredningen som föregår ett föreläggande av ordningsbot..... | 142 |
| 6.5.6 | Beslag, förverkande och enskilda anspråk..... | 145 |
| 6.5.7 | Unga lagöverträdare | 147 |
| 6.5.8 | Åtalsunderlåtelse och rapporteftergift..... | 149 |
| 6.5.9 | Registerfrågor och frågan om sammanträffande av brott..... | 152 |
| 7 | Skriftliga berättelser..... | 155 |
| 7.1 | Inledning | 155 |
| 7.2 | Nuvarande regler | 156 |
| | Förhör under förundersökningen..... | 156 |
| 7.3 | Tidigare förslag | 157 |
| 7.3.1 | Promemorian med utkast till förundersökningskungörelse..... | 157 |
| 7.3.2 | Polisverksamhetsutredningen..... | 158 |
| 7.3.3 | Trafikmålskommittén | 158 |
| 7.3.4 | JO 1979/80 s. 121 | 160 |
| 7.4 | Våra överväganden..... | 161 |
| 7.4.1 | Allmänt | 161 |
| 7.4.2 | Möjligheten att – i stället för att hålla förhör - införda skriftliga berättelser | 163 |
| 8 | Civilanställda som utredare av snatteribrott | 165 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 8.1 | Inledning..... | 165 |
| 8.2 | Nuvarande regler | 166 |
| 8.2.1 | Rättegångsbalken | 166 |
| 8.2.2 | Polisförordningen | 168 |
| 8.3 | Tidigare överväganden | 169 |
| 8.3.1 | 1975 års Polisutredning | 169 |
| 8.3.2 | Princippropositionen (prop. 1980/81:13) | 169 |
| 8.3.3 | 1981 års Polisberedning | 170 |
| 8.3.4 | Förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) | 171 |
| 8.3.5 | Den pågående översynen om polisens arbetsuppgifter | 171 |
| 8.3.6 | JO..... | 172 |
| 8.4 | Polishögskolans utbildning i brottsutredning för civilanställda..... | 173 |
| 8.5 | Rikspolisstyrelsens utvärdering av Polishögskolans utbildning i brottsutredning för civilanställda..... | 174 |
| 8.6 | Våra överväganden | 175 |
| 8.6.1 | Inledning..... | 175 |
| 8.6.2 | Vår bedömning..... | 176 |
| 9 | Kostnader m.m..... | 181 |
| 10 | Ikraftträdande | 183 |
| 11 | Författningskommentar | 185 |
| 11.1 | Förslag till lag om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott | 185 |
| 11.2 | Förslag till förordning om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott | 189 |
| 11.3 | Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken..... | 190 |
| 11.4 | Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister..... | 191 |
| | Bilaga 1, Dir 2000:90..... | 193 |

Bilaga 2, Dir. 2001:61209

Förkortningar

| | |
|-------|---|
| BevL | Lagen (1974:191) om bevakningsföretag |
| BrB | Brottsbalken |
| BRÅ | Brottsförebyggande rådet |
| Dir. | Kommittédirektiv |
| Ds Ju | Betänkande i departementsserien från Justitiedepartementet |
| FAP | Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet |
| FUK | Förundersökningskungörelsen (1947:948) |
| HD | Högsta domstolen |
| JK | Justitiekanslern |
| JO | Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmännens ämbetsberättelse |
| LOB | Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. |
| LOV | Lagen (1980:578) om ordningsvakter |
| LUL | Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare |
| NJA | Nytt juridiskt arkiv |
| Pf | Polisförordningen (1998:1558) |
| Pl | Polislagen (1984:387) |

| | |
|-------|------------------------------------|
| prop. | proposition |
| RB | Rättegångsbalken |
| RH | Rättsfall från hovrätterna |
| RPS | Rikspolisstyrelsen |
| RRV | Riksrevisionsverket |
| RÅ | Riksåklagaren |
| RÅFS | Riksåklagarens författningssamling |
| SFS | Svensk författningssamling |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| SvJT | Svensk Juristtidning |

Sammanfattning

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 Justitieombudsmannen (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 §§ jfrd 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.

Möjlighet att anmäla ett envarsgripande till en polisman

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 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (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 envarsgripande vid misstanke om snatteri. En förutsättning 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 butikssnatterier 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.

Ordningsvakters roll när det gäller ingripanden i samband med butikssnatterier

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 upp-

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.

Förhör med den misstänkte och andra

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 snatteribrott 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 förskylla 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 butiksnatterier. 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 alltså gälla.

Den utvidgning av tillämpningsområdet för ordningsbotsinstitutionen 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 hit-

tills 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.

Författningsförslag

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 polismanen skyndsamt pröva om gripandet skall hävas. Polismanen 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 polismanen 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003 och gäller fram till utgången av år 2005.

2. Förslag till förordning om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott

1 § Försöksverksamhet enligt lagen (0000:000) om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott skall bedrivas i XX län.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2003 och gäller fram till utgången av år 2005.

3. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

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

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

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

4. när en begäran om utlämning har avgjorts.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

1 Allmänt

1.1 Inledning

Rättsväsendet har under senare år genomgått stora förändringar eller reformer. Reformeringen har avsett både den inre och den yttre organisationen. Även regelverk, arbetsmetoder m.m. har förändrats.

En förutsättning för ett väl fungerande rättsväsende är att dess myndigheter fungerar väl. Detta kräver i sin tur att myndigheterna är ändamålsenligt organiserade, har en fungerande administration, är lokaliserade på ett rationellt sätt samt har ett väl utformat regelverk i form av lagar och andra författningar till sin hjälp. Ett väl fungerande rättsväsende förutsätter också att rättsväsendet ges tillräckliga resurser. Därutöver krävs att det inom myndigheterna finns en generellt sett hög kompetens inom respektive ansvarsområde. Rättsväsendet skall dessutom kunna ge en god service till medborgarna. Med god service avses bl.a. en effektiv och snabb handläggning av mål och ärenden, en hög juridisk kvalitet eller rättssäkerhet och ett gott bemötande.

1.2 Direktiven

Beredningen för rättsväsendets utveckling har i uppdrag att undersöka möjligheterna att öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Det finns två ledstjärnor i detta arbete. Den ena är rättskedjerspektivet. Det innebär att vi har till uppgift att verka för att utvecklingen inom rättsväsendet sker samordnat och utifrån ett helhetsperspektiv på verksamheterna inom rättsväsendet. Detta skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter. Den andra ledstjärnan är medbor-

garperspektivet. Det innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tilltänkta förändringar och reformer som skall stå i fokus.

Vi har enligt våra ursprungliga direktiv (Dir. 2000:90) fyra särskilt angivna huvuduppgifter. Dessa är att undersöka möjligheterna att förkorta genomströmningstiderna i brottmål, att överväga hur den brottsutredande verksamheten ytterligare kan effektiviseras, att se över frågan om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet samt att behandla vissa övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering.

Alla de nu nämnda frågorna hör naturligtvis ihop på ett eller annat sätt. En väl fungerande brottsutredningsverksamhet är ju en förutsättning för ett snabbare flöde av mål och ärenden genom rättsväsendets myndigheter. Det har också visat sig att frågan om var viss verksamhet är lokaliserad kan ha betydelse för bl.a. kvaliteten på det arbete som utförs (se t.ex. Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet, Rapport 1998/99:9).

I juni 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för vårt uppdrag (Dir 2001:61). I dessa sägs att vi skall 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, t.ex. kontantbedrägerier. Vi skall lämna förslag till hur sådana förenklingar av förfarandet kan ske samt, i den mån det behövs, ta upp därmed angränsande frågor. I uppdraget ingår att närmare analysera vissa av de rättsliga frågeställningar som JO har uppmärksammat i fyra i direktiven närmare angivna beslut. Det sistnämnda innebär att vi skall analysera bl.a. bestämmelsen i 24 kap. 7 § RB om s.k. envarsgripande och hur den tillämpas i samband med ingripande mot personer som misstänks för snatteribrott, vilka krav som i en sådan situation bör ställas på identifieringen av den misstänkte, lämpligheten av att använda det s.k. förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § RB vid utredning av snatterier, möjligheten att ta föremål i beslag inom ramen för en förenklad utredning och vilka krav som bör ställas på dokumentationen när det gäller utredningar av bl.a. snatterier.

Vi skall därvid lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Det anges vidare i tilläggsdirektiven att vi under arbetet bör samråda med Rikspolisstyrelsen (RPS), Riksåklagaren (RÅ) och före-

trädare för handeln. En särskild referensgrupp med företrädare för handeln skall också inrättas för det ändamålet.

Det finns inte någon sluttidpunkt för vårt uppdrag enligt huvuddirektiven. En utvärdering skall dock ske före utgången av år 2003. Uppdraget enligt tilläggsdirektivet skall redovisas senast den 1 juli 2002.

1.3 Utredningsarbetet

Vårt arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. För detta ändamål har vi besökt flera myndigheter – såväl på central som lokal nivå – inom polis-, åklagar- och domstolsväsendena samt kriminalvården. Till oss har också knutits sakkunniga från bl.a. vissa av rättsväsendets myndigheter på central nivå. Vi har dessutom inrättat två arbetsgrupper, en för kriminalpolisfrågor och en som skall ägna sig åt frågan om att åstadkomma en snabbare genomströmning i brottmål. I dessa ingår företrädare från rättsväsendets myndigheter på lokal nivå och Sveriges advokatsamfund.

Som en följd av det uppdrag som vi fick i tilläggsdirektiven inrättades i september 2001 en referensgrupp med företrädare för handeln. Gruppen har sammanträtt tre gånger.

Under arbetet med detta betänkande har samråd skett med den särskilda utredare som har till uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter (Dir. 2000:105).

Vi skall kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. I denna del har vi inlett vårt arbete med en kartläggning av avslutade, pågående och planerade utvecklingsprojekt inom rättsväsendet. Kartläggningen har också omfattat resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts under de senaste åren. Samtidigt har en första probleminventering inletts. I kartläggningen och probleminventeringen har vi till en början med särskilt ägnat oss åt två av våra huvuduppgifter. Det gäller dels möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom, dels den brottsutredande verksamheten.

1.4 Delbetänkanden

I juni 2001 presenterade vi vårt första delbetänkande *Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar* (SOU 2001:59). I betänkandet lämnade vi förslag på ett huvudalternativ för hur – i vart fall vissa – komponenter i ett snabbförfarande i brottmål kan se ut. Vi angav där att vi planerar att i ett senare betänkande återkomma till frågan om det är möjligt att för vissa situationer – och då framför allt i storstadsregionerna – skapa ett ännu snabbare förfarande än huvudalternativet.

Vårt förslag om ett huvudalternativ för ett snabbförfarande i brottmål innebär att åklagares möjlighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling i brottmål utvidgas. De bestämmelser i 45 kap. RB som reglerar dessa frågor skall inte längre betraktas som undantagsregler. En annan komponent i snabbförfarandet utgörs enligt förslaget av att det införs en möjlighet för åklagaren att besluta om viss personutredning. Det rör sig här om sådana yttranden från frivården som avses i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

I betänkandet lämnade vi även två förslag som syftar till att förbättra den brottsutredande verksamheten. Det ena förslaget avser att effektivisera sanktionssystemet vid utevaro från förhör under förundersökningen. Vi föreslog här att det skall införas en möjlighet att kalla personer som skall höras under en förundersökning vid äventyr av vite. Det andra förslaget gällde väglängden för hämtning till förhör. Vi föreslog att det maximala avståndet för hämtning till förhör skall utökas från nuvarande femtio kilometer till ett hundra kilometer. För vissa situationer föreslog vi dessutom att kravet på visst längsta avstånd skulle slopas helt.

I en proposition till riksdagen (prop. 2001/02:147) har regeringen föreslagit att de nu nämnda förslagen skall genomföras.

I december 2001 avlämnade vi betänkandet *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning* (SOU 2001:93).

I betänkandet behandlas frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen i 23 kap. 22 § RB om det förenklade brottsutredningsförfarandet. I betänkandet behandlas frågan om att för i första hand en stor del av vardagsbrottsligheten använda förenklad utredning i stället för förundersökning. Utvidgningen avser även möjligheten att använda vissa tvångsmedel under utredning i den förenklade formen.

I avsnitt 4.2 lämnar vi en mer utförlig redogörelse för innehållet i vårt andra betänkande.

2 Stöldbrottet

2.1 Inledning

Eftersom detta betänkande mycket kommer att handla om stöldbrottet och då särskilt snatterier i butiker och varuhus ägnar vi detta kapitel åt att redogöra något för detta brott.

I avsnitt 2.2 redovisas gällande rätt när det gäller stöldbrottet. Därvid behandlas särskilt gränsdragningen mellan stöld och snatteri. En särskild del i det avsnittet ägnas dessutom åt att redogöra för tidpunkten för brottets fullbordande vid butikstillgrepp (avsnitt 2.2.2).

Beskrivningen i avsnitt 2.2 bygger på Jareborg, Brotten, h 2, s. 59 f och 67 samt Holmqvist, m.fl., Brottsbalken, Kap. 1-12, s. 8:3, 8:10 f f och 8:28 f f.

I det därpå följande avsnittet, 2.3, redovisas något om brottsutvecklingen under de senaste åren när det gäller stölder och snatterier i butiker och varuhus. Som en gemensam beteckning på dessa brott används termen butiksstölder. Det är visserligen ingen juridisk korrekt beteckning och återfinns inte heller i brottsbalken som ett brott. Beteckningen används dock i kriminalstatistiken. Vi använder den därför även här.

Redogörelsen i avsnitt 2.3 bygger, om inte annat anges, på uppgifter hämtade från BRÅ:s kriminalstatistik och artikeln Butiksstöld av Monika Edlund publicerad i BRÅ:s rapport Brottsutvecklingen i Sverige 1998-2000 s. 99 ff.

2.2 Stöldbrottet

2.2.1 Gällande rätt, särskilt om gränsdragningen mellan stöld och snatteri

Till stöldbrotten räknas de brott som regleras i 8 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken (BrB). Där regleras brotten stöld, snatteri och grov stöld. Snatteri och grov stöld utgör olika svårighetsgrader av stöldbrottet. Frånsett de kvalifikationer som har lagts till i 8 kap. 2 och 4 §§ BrB överensstämmer brottsbeskrivningarna där med den i 8 kap. 1 § BrB. Grov stöld lämnas utanför redogörelsen i detta avsnitt.

Den som olovligen tar vad annan tillhör med uppsåt att tillägna sig det, döms, om tillgreppet innebär skada, för stöld till fängelse i högst två år (8 kap. 1 § BrB).

Om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms för snatteri till böter eller fängelse i högst sex månader (8 kap. 2 § BrB).

Försök till stöld är straffbart, medan försök till snatteri inte är det (8 kap. 12 § BrB).

Det tillgripnas värde utgör således en av de omständigheter som kan föranleda att stöld bör bedömas som snatteri. Andra faktorer att beakta är den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit.

När det gäller just butikstillgrepp anses det tillgripnas värde utgöra den vanligaste och mest betydelsefulla av de nu uppräknade faktorerna. Högsta domstolen (HD) har i ett antal avgöranden slagit fast detta. I avgörandet NJA 1990 s. 743 uttalade HD bl.a. följande i denna del.

Frågan huruvida en gärning, som i och för sig uppfyller förutsättningarna för stöld, skall anses som ringa brott och därmed föranleda ansvar endast för snatteri skall enligt 8 kap 2 § BrB bedömas med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet. I fråga om främst butikstillgrepp har i praxis, när inte övriga omständigheter givit anledning till annan bedömning, värdet av den tillgripna egendomen blivit avgörande för om brottet skall bedömas som stöld eller snatteri, - - -.

När det gäller gränsdragningen mellan stöld och snatteri laborerar åklagarna och domstolarna med en värdegräns som förändras med penningvärdet. I det nu redovisade avgörandet fastslogs den vär-

demässiga gräns mellan stöld och snatteri som synes tillämpas alltså jämt, nämligen 800 kr.

En omständighet som, trots att värdet av det tillgripna understiger den gällande värdegränsen, är ägnad att hänföra gärningen till stöld anses vara att det tillgripna måste lämnas utan tillsyn. Tillgrepp av delar av en uppställd eller parkerad bil har av detta skäl bedömts som stöld (SvJT 1966 rf s. 27 och 1972 rf s. 21 samt RH 1980:64). Även tillgrepp av en cykel som stod i ett cykelställ på en gata, har bedömts som stöld (SvJT 1960 rf s. 49), liksom då en person som var höggradigt berusad blev frånstulen sitt armbandsur (RH 1988:86). Tillgrepp ur obehållna damhandväskor på en dansrestaurang har också – trots att således det tillgripna värdet varit relativt lågt – bedömts som stöld. I det sistnämnda fallet beaktades även den omständigheten att tillgreppet inneburit ett integritetsintrång för väskägaren (NJA 1995 s. 561).

I praxis har också gärningar som utmärks av förslagenhet eller att gärningen innebär att gärningsmannen sviker ett förtroende som visats honom medfört att de varit att bedöma som stöld. Av det skälet har tillgrepp av ett narkotiskt preparat på ett apotek bedömts som stöld trots att värdet av det tillgripna i det aktuella fallet uppgick till 100 kr. Som skäl för att döma mannen för stöld angavs bl.a. det förhållande att mannen ifråga hade släppts in bakom disken, vilket är ett utrymme dit allmänheten normalt inte har tillträde (RH 1995:117). En person hade använt sig av fotokopior av tio-kronorssedlar och därigenom vid olika tillfällen tillägnat sig bensin ur en bensinautomat. Det sammanlagda värdet av det tillgripna var 520 kr. HD konstaterade att varje tillgrepp var att bedöma som stöld, oavsett att värdet av det tillgripna vid varje tillfälle varit förhållandevis begränsat. Avgörande för denna bedömning var enligt domstolen att det varit fråga om systematiska tillgrepp som hade genomförts på ett i viss mån förslaget sätt (NJA 1984 s. 889).

Här skall slutligen framhållas att det har ifrågasatts om alla de faktorer som nu har räknats upp verkligen är ägnade att göra tillgreppet värt att bestraffa som svårare än snatteri, när värdet av det tillgripna är relativt obetydligt (Jareborg, a.a., s. 59).

2.2.2 Fullbordanspunkt vid butikstillgrepp

För att ansvar för stöld skall kunna utkrävas fordras att fyra förutsättningar är uppfyllda. Tillgreppet skall vara olovligt (1), stöldob-

jektet skall tillhöra någon annan (2), det skall finnas ett tillägnelse-upsåt (3) och slutligen skall tillgreppet innebära skada (4).

Den första förutsättningen, dvs. att tillgreppet skall vara olovligt, anses vara av särskild vikt för bedömningen av butikstillgreppen. Där måste nämligen bestämmas när ett lovligt tillgrepp övergår till att bli ett olovligt sådant i butiker som bygger på självbetjäning. Här skall framhållas att tillgrepp i butiker under tid då dessa inte hålls öppna för försäljning inte erbjuder några speciella problem i detta hänseende.

I det följande redovisas några avgöranden från HD som anses vara vägledande för bedömningen av om ett tillgrepp skall anses vara olovligt eller inte. För samtliga avgöranden gäller den reservationen att i de fall en tillägnelse sker inne i butiken, t.ex. genom konsumtion av matvaror, tillgreppet fullbordas genom tillägnelsen. Affärens sambesittning upphör nämligen då.

Butiker med kassaspärr

Genom rättsfallet NJA 1965 s. 398 anses det fastslaget att tillgrepp av en vara i en självbetjäningbutik med kassaspärr är fullbordat först när kunden passerat spärren utan att uppvisa eller betala varan.

Varuhus med klart avgränsade avdelningar

I många butiker saknas dock spärranordning. Rättsfallet NJA 1964 s. 97 gällde en kund som befann sig i ett varuhus med flera olika avdelningar. En kund hade tagit ett par klädesplagg, lagt dem väl dolda i en väska och därefter lämnat den aktuella avdelningen. Avgörandet har tolkats så att HD ansett tillgreppet fullbordat först i samband med att varorna fördes bort från den aktuella avdelningen och inte vid den tidigare tidpunkten då varorna lagts dolda i en väska.

Övriga butiker

För butiken som saknar såväl kassaspärr som klart avgränsade avdelningar finns vägledning i rättsfallet NJA 1972 s. 253. Fallet gällde en man som var åtalad för stöld. Mannen hade i en porslinsaffär tagit ett askfat av glas från en hylla och dolt det i sin rockficka. Han

upptäcktes medan han befann sig i affären. Den aktuella affären var inte utrustad med självbetjäning. Kunderna fick lyfta på föremålen för granskning och för att se på priset. Köpen var avsedda att ske genom ett biträde som hade att hämta ett exemplar av föremålet från lagret.

HD fann när det gällde bedömningen av butikstillgreppet att ett fullbordat tillgrepp inte kunde anses föreligga förrän varan förts ut från butiken eller, i fråga om varuhus med klart avgränsade avdelningar, ut från avdelningen. När en butik eller varuhusavdelning är försedd med kassaspärr, innebär passerandet av spärren att varan förs ut från butiken eller avdelningen. I det aktuella fallet hade emellertid mannen inte fört varan ut från butiken. Tillgreppet var av det skälet inte fullbordat enligt HD som ogillade åtalet för stöld. Då ett olovligt tillgrepp i detta fall varit att bedöma som snatteri, var det inte heller aktuellt med försöksansvar.

2.3 Något om brottsutvecklingen

År 2000 anmäldes ca 1 200 000 brott i Sverige. Uppklaringsprocenten för samtliga brott uppgick det året till 26 procent. Samma år uppgick uppkaringsprocenten för brott mot brottsbalken till 19 procent. När det gäller stöld/snatterier i butik och varuhus anmäldes drygt 52 000 sådana brott.

Uppklaringsprocenten var år 2000 för butiksstölder 64 procent. Med undantag för en nedgång under mitten av 1990-talet har uppkaringsprocenten sedan mitten på 1970-talet befunnit sig på en relativt stabil och hög nivå om ca 70 procent. En förklaring till den höga uppkaringsprocenten anses vara att brottet anmäls i stort sett enbart om det finns en gärningsman som har gripits.

Butiksstölder brukar betecknas som s.k. ingripandebrott. Det innebär att antalet anmälda brott till stor del speglar bevakningen i butiken eller varuhuset. När det gäller antalet anmälda butiksstölder har det – sett ur ett längre perspektiv - skett en markant ökning av denna brottstyp. För att ge ett exempel anmäldes år 1980 ca 35 000 butikstillgrepp (SOU 1982:39 s. 21). Det ökade antalet anmälda brott brukar kopplas samman med att antalet och tillgängligheten till stöldbegärliga varor har ökat.

När det gäller butiksstölder anses dock mörkertalet vara stort. Det beror på att många brott aldrig upptäcks och att brotten inte alltid blir föremål för en anmälan till polisen. Kostnaderna för stölder och snatterier täcks vanligen inte av någon försäkring. Det

finns därför inte något ekonomiskt incitament för butiken att göra en anmälan. Det stora mörkertalet medför emellertid att tolkningen av kriminalstatistiken avsevärt försvåras.

Det har gjorts uppskattningar som pekar mot att det verkliga antalet butiksstölder skulle kunna uppgå till så mycket som omkring 20 miljoner fall per år. Siffran anses dock mycket osäker. Som en jämförelse kan nämnas att i början av 1980-talet uppskattades den siffran till mellan två och tre miljoner per år (SOU 1982:39 s. 23). Även den siffran anses osäker. Enligt uppgift från Svensk Handel uppgår värdet av det som tillgrips vid stöld och snatteri för närvarande till uppskattningsvis sammanlagt ca 6 miljarder kronor per år. Det finns regionala skillnader i antalet anmälda butiksstölder. År 2000 anmäldes i landet som helhet i genomsnitt 593 butiksstölder per 100 000 invånare. I Stockholms län var motsvarande siffra 816 medan den i Norrbottens län uppgick till 371.

När det gäller personer lagförda för brott efter huvudbrott och huvudpåföljd meddelades under år 2000 sammanlagt drygt 13 000 domar, strafförelägganden eller åtalsunderlätelser avseende snatteri. Antalet domar var 2 757, strafförelägganden 7 429 och åtalsunderlätelser 3 174. Ett stort antal snatterier lagförs således i dag utan domstolens medverkan genom strafförelägganden och beslut om åtalsunderlåtelse. Av det totala antalet lagförda personer där snatteri utgjorde huvudbrott var ca 25 procent (3 380 stycken) av gärningsmännen i åldrarna 15-20 år.

Här skall framhållas att när det gäller lagföringsstatistiken går det inte att utläsa hur många av de lagförda snatterierna som avser snatteri i just butik och varuhus. Det anses dock rimligt att anta att majoriteten av de snatterier som ingår i lagföringsstatistiken avser sådana snatterier.

Under 1990-talet har det skett en viss förskjutning i påföljderna för denna brottstyp. Andelen åtalsunderlätelser minskade samtidigt som strafförelägganden blev vanligare.

3 Utredning och lagföring av snatteribrott

3.1 Inledning

I detta kapitel redovisas hur butikssnatterier vanligen handläggs i dag hos främst polis och åklagare (avsnitt 3.2). Handläggningsrutinerna varierar dock från myndighet till myndighet varför avvikelser – främst i detaljerna - kan förekomma.

I avsnitten 3.3 och 3.4 beskrivs några projekt eller arbetsmetoder som har bedrivits eller bedrivs när det gäller just butikstillgrepp.

Avsnittet 3.5 innehåller en beskrivning av ett antal avgöranden meddelade av JO. JO:s beslut belyser vissa rättsliga problem vid utredning av snatteribrott. De metoder för brottsutredning som beskrivs i JO:s avgöranden hade utvecklats vid några polismyndigheter i landet och innebar att de aktuella snatteribrotten utreddes på ett sätt som avviker från det gängse. Redan här skall framhållas att JO i besluten underkänner dessa metoder för utredning av snatteribrott.

3.2 Hur går det till i dag?

Det normala förfarandet när butikssnatterier upptäcks är att en anställd i butiken eller en butikskontrollant, som vanligen är anställd som väktare, uppmanar den misstänkte att följa med till butikens kontor e.d. Där ombeds den misstänkte att identifiera sig och tillfrågas därefter om han eller hon erkänner eller förnekar brott. Därefter gör butikskontrollanten eller någon annan som har ingripit en skriftlig anmälan till polisen. Det föremål som har tillgripits brukar återlämnas av den misstänkte i samband med ingripandet.

När ärendet kommer till polisen skrivs det in i RAR. Förkortningen RAR står för rationell anmälningsrutin och är ett ärendehan-

teringssystem inom polisen. Anmälan granskas därefter av en ärendefördelningsfunktion och lottas på en utredningsenhet. Brottsmisstanken registreras i misstankeregistret. Detta sker antingen i fördelningsfunktionen eller vid respektive utredningsenhet. Därefter sker en brottsutredning hos polisen vilket bl.a. innebär att den misstänkte och eventuella vittnen kallas till polisen för förhör.

Om den misstänkte är under 18 år tillämpas de särskilda reglerna som finns i LUL. Det innebär bl.a. att vårdnadshavare och företrädare för socialtjänsten kallas till förhör som hålls med den unge som misstänks för snatteri.

Utredningen redovisas i regel i form av kortfattade anteckningar enligt bestämmelsen i 23 kap. 21 § tredje stycket RB. Det gäller vare sig den misstänkte är myndig eller inte.

Den utredningspersonal som arbetar med snatteriutredningar inom polisen kan antingen vara polisutbildad personal eller civilanställda som har genomgått särskild utbildning.

Om gärningsmannen inte kan identifieras i samband med att butikskontrollanten eller någon annan har ingripit kallas polis till platsen. Om tillkallad polis inte lyckas genomföra identifiering av den misstänkte, blir det aktuellt att gripa denne. Om polis lyckas att genomföra identifiering, hörs den misstänkte över brottsmisstanken. Om den misstänkte är under 18 år, sker dock inte något förhör på brottsplatsen.

Efter genomfört förhör tillåts 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 bestämmelserna i 23 kap. 22 § RB. Hela ärendet granskas därefter av undersökningsledaren hos polisen. Ärendet redovisas sedan till åklagare. Förfarandet med förenklad utredning tillämpas dock inte beträffande unga lagöverträdare. Ärendet utreds då alltid i form av en förundersökning.

Den åklagare som har dagjuren tar alla inkommande ärenden av enkel beskaffenhet, däribland snatteriutredningar. Innan ärendet läggs på åklagarens bord har en kanslist gjort en slagning i misstankeregistret och i belastningsregistret för att se om personen i fråga förekommer där.

Åklagaren går igenom ärendet. Om den misstänkte har erkänt och det inte finns något annat hinder utfärdar åklagaren ett strafföreläggande. Ärendet överförs då från Brådis (det datoriserade diarietingsystemet) till EnVis (det datoriserade strafföreläggande-systemet). Åklagaren förflyttar sig elektroniskt genom EnVis och skriver ut föreläggandet. Därefter skriver åklagaren under föreläg-

gandet. Akten läggs därefter åt sidan med det påskrivna exemplaret. En kanslist ombesörjer sedan en elektronisk överföring till RPS sektion i Kiruna. Därifrån sänds ett strafföreläggande iväg till den misstänkte. Tidsätgången för åklagaren att sköta hela ärendet är som mest ca tio minuter. Om åklagaren i stället väljer att väcka åtal för den aktuella händelsen är tidsätgången ungefär densamma för honom.

3.3 SMS-projektet

Under år 2001 har projektet SMS bedrivits i Malmö city. SMS står för Samverkan Mot Snatterier. I projektet har ingått tre samverkanspartners. Det är polisen, bevakningsföretagen och Malmö city-samverkan AB. Inom området där projektet har bedrivits finns ca 800 butiker.

Anledningen till att projektet startade var bl.a. det förhållandet att man från köpmännens sida uppgav att antalet snatterier hade ökat i Malmö. Enligt polisens statistik anmäldes vid tiden för projektstarten ca 2 500 snatterier per år i hela Polisområde Malmö. Man ansåg sig dock ha belägg för att den verkliga siffran var upp till tio gånger högre.

SMS-projektet har haft fem uttalade målsättningar. Det är att

- öka kunskapen hos väktare och butikskontrollanter och därmed förbättra de initiala åtgärderna vid ingripanden,
- öka förståelsen för snatteriproblematiken såväl bland köpmännen och vaktbolagen som hos allmänheten,
- öka antalet gripna för snatteri och minska antalet snatterier,
- minska flödet till häleributikerna samt
- ge Malmö city ryktet bland kriminella att vara "svårjobb".

Inom ramen för projektet har man varje månad haft gemensamma informationsmöten för väktare och butikskontrollanter. Vid mötena har trender, statistik, lagtext m.m. diskuterats. Man har också inrättat en telefonlinje mellan de olika väktarna där man har kunnat informera varandra om de gärningsmän eller ligor som för närvarande är särskilt aktiva.

För polisens del fick snatteriärenden högre prioritering genom projektet. Enligt uppgift resulterade det bl.a. i att alla balanser när

det gäller snatteriutredningar försvann. För de snatterier som handlades inom ramen för projektet nedbringades utredningstiden till en vecka. Därefter kunde ärendet redovisas till åklagare.

Även arbetsrutinerna när ett snatteri utreds ändrades hos polisen. Som exempel kan nämnas att polisen inrättade särskilda snatteriutredare. De var både poliser och civilanställda.

Ett annat exempel på ändrade arbetsrutiner inom polisen utgör det förhållandet att i 71 procent av de anmälda snatteriärendena i Malmö city åker polisen ut till brottsplatsen. Innan projektstarten uppgick den siffran till 44 procent.

En effekt av projektet uppges ha varit att antalet anmälda snatterier minskade i det område där projektet bedrevs. Det har dock uppgetts att det inte enbart har berott på det aktuella projektet.

Som en uppföljning av SMS-projektet gjorde polisen i Malmö i november 2001 en insats för att uppdaga bl.a. häleri avseende tillgripna varor i butiker och varuhus. Nämnas skall att det visade sig att även annan brottslighet då uppdagades bl.a. bokföringsbrott, olovlig befattning med smuggelgods samt brott mot tobakslagen. Liknande insatser kommer enligt uppgift att göras under år 2002. Ett av målen med denna insats är att försvåra avsättningen av stöldgods.

Arbetet gick till så att väktare hade till uppgift att bedriva spaning i särskilt stöldutsatta butiker och varuhus. Samtidigt bedrev polisen spaning mot kända häleributiker i Malmö. Vid ett tillgrepp i en butik/varuhus informerade väktaren polisen om tillgreppet. Från butiken skedde ett efterföljande till aktuell häleributik där polis på plats kunde gripa såväl den som tillgripit godset som den som gjort sig skyldig till häleri avseende samma gods.

3.4 Arbetet mot butiksbrott på Öland

Här lämnas en kort beskrivning av det arbete som Närpolisen på Öland bedriver när det gäller unga personer som misstänks för butikstillgrepp. Närpolisen på Öland har endast ungdomsärenden. Vuxna lagöverträdare handläggs hos polisen i Kalmar.

Om en person i åldern 15 – 18 år misstänks för ett butikstillgrepp åker i regel polisen ut till platsen för tillgreppet. Patrullen tar med sig den unge till ett förhör som hålls omedelbart på polisstationen.

Samtidigt som polisen åker ut till brottsplatsen underrättas socialnämnden om det inträffade och ombeds att närvara vid det förhör

som inom kort kommer att hållas med den unge inne på polisstationen. Även den unges vårdnadshavare kontaktas omedelbart och kallas till förhöret.

Enligt uppgift finns det numera inte några snatteriärenden med unga lagöverträdare i balans hos Närpolisen på Öland.

3.5 Några avgöranden meddelade av JO

3.5.1 Allmänt

I vårt uppdrag enligt tilläggsdirektiven (Dir. 2001:61) sägs att vi närmare skall analysera vissa av de rättsliga frågeställningar som JO har uppmärksammat i fyra olika beslut. Vi redovisar dessa beslut här bl.a. eftersom besluten – förutom att de belyser vissa rättsliga problem vid utredning av snatteribrott – även ger exempel på andra sätt att utreda sådana brott än det som beskrivits i föregående avsnitt.

De aktuella avgörandena har det gemensamt att JO gör uttalanden om antingen lagligheten eller lämpligheten av vissa brottsutredningsmetoder när det gäller främst snatteribrott. Det gäller bl.a. möjligheten att i samband med ett s.k. envarsgripande ”muntligen överlämna” den gripne till en polisman per telefon, möjligheten att delge misstanke per telefon, metoden för att i denna situation identifiera en person misstänkt för snatteri, tillämpningsområdet för bestämmelserna i 23 kap. 22 § RB om förenklad utredning och 8 § FUK som handlar om skriftliga berättelser samt kompetensen hos den personal inom polisen som utreder snatteribrott.

För de beslut som inte återfinns i JO:s ämbetsberättelse redovisas beslutsdatum och JO:s dnr.

3.5.2 JO:s beslut

JO 2000/2001 s. 137

I södra Sverige tillämpades under flera års tid förenklad utredning i form av s.k. snattefon vid butikssnatterier. Ingripandet mot en för snatteri misstänkt person gick till på följande sätt.

Då en person som misstänktes för snatteri ertappades i en butik och erkände brottet ombads han av den som påträffat honom, vanligen en butikskontrollant, att följa med till butikens kontor. Inne på kontoret frågade butikskontrollanten den misstänkte om han var villig att förhöras av polisen per telefon. Vid ett jakande svar ringde butikskontrollanten polisen på ett särskilt telefonnummer, den s.k. snattefönen. Denna telefon var alltid bemannad hos polisen. Före telefonförhöret uppgav butikskontrollanten för utredaren hos polisen att den misstänkte personen var villig att förhöras per telefon. Vidare uppgav butikskontrollanten omständigheterna vid brottet och den misstänktes namn. Innan förhöret påbörjades kontrollerade utredaren hos polismyndigheten den misstänktes namn i de dataregister som polisen har tillgång till. Därefter genomfördes ett förhör med den misstänkte. Om identiteten var oklar genomfördes dock inte något telefonförhör. Förhör genomfördes inte heller om den misstänkte inte ville höras per telefon. Allt redovisades genast i RAR. Utredningen, som således gjordes färdig omedelbart, överlämnades sedan till åklagare.

Sedan JO underkänt denna metod för brottsutredning tillämpas förfarandet inte längre (JO 2000/2001 s. 137). Här skall nämnas att RPS har begärt att regeringen skall överväga författningsändringar som gör det möjligt att handlägga snatteriärenden på det förenklade sätt som har beskrivits ovan.

JO:s uttalanden i beslutet kan sammanfattas på följande sätt.

- Butikskontrollantens ingripande mot den person som misstänks för snatteri är att betrakta som ett envarsgripande enligt bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB. I beslutet diskuteras utförligt gränsdragningen mot institutet laga självtäkt.
- I 24 kap. 7 § andra stycket RB föreskrivs att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. Det är enligt JO inte lagligen möjligt att vid ett telefonsamtal med polismyndigheten "muntligen

överlämna” någon som har blivit föremål för ett ingripande av en butikskontrollant eller annan enskild person med anledning av misstanke om snatteri. För att man skall kunna förfara på detta sätt krävs en lagändring.

- Telefonförhör per snattefon genomfördes endast om den misstänkte samtyckt till det. Det finns enligt JO anledning att ifrågasätta graden av frivillighet när den enskilde förklarat sig vara villig att medverka i snattefonförfarandet.
- Identifieringen av den misstänkte i de fall snattefonförfarandet användes byggde i viktiga hänseenden på uppgifter som inhämtats och per telefon vidarebefordrats till polisen av den som gjort ingripandet. JO konstaterade att åtgärden att fastställa den misstänktes identitet i en situation där denne har påträffats på bar gärning utgör ett centralt inslag i rapporterings- och anmälningsförfarandena. Lagstiftaren ställer ett antal maktmedel som alla innefattar myndighetsutövning till polisens förfogande i syfte att identifiera en misstänkt person. JO konstaterade att den som gör ett envarsgripande däremot inte har rättsliga befogenheter att vidta några åtgärder i syfte att fastställa den gripnes identitet. Den gripne har enligt JO t.ex. ingen skyldighet att upplysa den som har gjort envarsgripandet om sin identitet. JO fann att det var anmärkningsvärt och inte godtagbart att en så central del av brottsutredningsförfarandet som identifieringen av den misstänkte i huvudsak överlämnats till en enskild person som dels företräder målsägandens intressen i saken, dels kan komma att höras som vittne om det inträffade. Ansvaret för att den misstänktes identitet fastställs på ett riktigt sätt vilar enligt JO fullt ut på den polisiäre befattningshavare som utreder brottet. För att en identitetskontroll skall uppfylla rättssäkerhetens krav fordras, fortsatte JO, att den misstänkte konfronteras med den som gör kontrollen. Detta skall ske genom ett personligt sammanträffande.
- JO gjorde även vissa uttalanden när det gäller möjligheterna att tillämpa det förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § RB i fråga om snatteribrott. I beslutet konstateras att det inte finns något formellt hinder mot att tillämpa detta förfarande i fråga om snatteri, medan denna utredningsform är utesluten i fråga om stöldbrott av normalgraden. Mot denna bakgrund konstaterar JO att det är en lämplighetsfråga om det förenklade förfarandet skall användas vid misstanke om snatteribrott. JO anser dock att det förenklade utredningsförfarandet, generellt sett, är mindre väl ägnat för utredning av brottsbalksbrott. Det beror på att man där ofta möter rättsliga problem av olika slag. Frågan om man beträffande ett sådant brott skall använda det förenklade förfarandet måste därför enligt JO avgöras från fall till fall

av en befattningshavare med tillräcklig juridisk kompetens. Ställningstagandet om ett brott skall utredas genom förundersökning eller genom användning av det förenklade utredningsförfarandet ankommer därför enligt JO i första hand på den behörige förundersökningsledaren till vilken den polisman som ingriper mot ett brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan redovisar sina åtgärder (jfr 3 a § FUK).

- När det gäller att tillämpa snattefonförfarandet i utredningar mot någon som är under 18 år framhöll JO att det inte kan godtas att de brottsutredande myndigheterna i syfte att effektivisera utredningarna av brott av visst slag tillämpar ett förfarande som innebär att vissa regler – i det här fallet i LUL - inte kan tillämpas. De regler det gäller återfinns i 5- 7 §§ LUL och handlar om underrättelse och kallelse till den unges vårdnadshavare och till socialnämnden.

JO:s beslut den 16 februari 2001 i ärendena dnr 4766-1999 och 1849-2000

Vid Polismyndigheten i Uppsala län och Polismyndigheten i Stockholms län har det tidigare förekommit att myndigheterna använt en särskild blankett vid utredning av snatterier. Blanketten var utformad på sådant sätt att den misstänkte genom att erhålla denna underrättades om brottsmisstanken. På blanketten fanns också ett särskilt utrymme där den misstänkte kunde lämna uppgift om sin inställning i skuldfrågan samt ange om han var villig att ta emot strafföreläggande. Det fanns också utrymme för angivande av önskemål om försvarare och om kompletterande utredning samt för erkännande av att den misstänkte tagit del av samtliga handlingar i ärendet. Blanketten skulle undertecknas av den misstänkte.

JO har uttalat sig om möjligheten att utreda snatterier på detta sätt (JO:s beslut den 16 februari 2001 i ärendena dnr 4766-1999 och 1849-2000). JO uttalade bl.a. följande.

Jag har i ett tidigare ärende (JO 1997/98 s. 159), - - -, redovisat min syn på möjligheterna att inhämta skriftliga berättelser från misstänkta. Jag konstaterade därvid att regeln i 8 § FUK gör det möjligt att under en förundersökning inhämta uppgifter i skriftlig form från den misstänkte samt att det uppenbarligen har förutsatts att misstankedelgivning enligt 23 kap. 18 § första stycket RB skall kunna ske skriftligen i samband med att berättelsen infor dras. - - - ett sådant förfarande förutsätter att sakförhållandena i ärendet är okomplicerade och att det praktiska användningsområdet för förfarandet, - - -, torde vara begränsat. - - -

såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl talar för att den misstänkte normalt delges misstanken vid ett muntligt förhör.

- - butikssnatterier generellt sett inte är en brottstyp av alldeles okomplicerat slag. En förutsättning för att beslutsfattaren skall kunna ta ställning i ansvarsfrågan på ett riktigt sätt är uppenbarligen att den misstänkte har lämnat en redogörelse för det inträffade som på ett tillfredsställande sätt belyser de olika moment i händelseförloppet som är av betydelse för den rättsliga bedömningen av det inträffade. För att den misstänkte å sin sida skall kunna ta ställning till en anklagelse om snatteri på ett rationellt och välövertvägt sätt måste han bl.a. ha klart för sig vad som i objektivt hänseende krävs för att ett fullbordat snatteribrott skall föreligga samt inse vad som fordras för att gärningen skall anses ha begåtts uppsåtligt. Det finns en betydande risk för att en skriftlig berättelse från den misstänkte i många fall inte kommer att uppfylla de krav som måste ställas på en sådan. - - - förmågan att uttrycka sig i skrift i hög grad varierar från en person till en annan.

JO konstaterade därefter sammanfattningsvis att inhämtandet av en skriftlig berättelse från den misstänkte som ersättning för ett muntligt förhör i allmänhet inte är någon lämplig utredningsmetod i snatteriutredningar.

I beslutet framhålls också att en identitetskontroll av en misstänkt person, för att uppfylla rättssäkerhetens krav, måste göras vid ett personligt sammanträffande mellan den misstänkte och den befattningshavare inom polisen som har till uppgift att utföra kontrollen. Ett sådant förfarande, betonade JO, ger möjlighet till kontroll av legitimationshandlingar eller användning av andra tillförlitliga metoder som utnyttjande av kopior av foto och passunderlag från passregistret. JO ansåg att det inte får förekomma att en blankett avsedd för lämnande av en skriftlig berättelse tillställs en misstänkt som inte dessförinnan har identifierats på nu angivet sätt, t.ex. i samband med att polis har kommit till platsen.

JO konstaterade slutligen att det inte är möjligt att slutdelge den misstänkte enligt bestämmelsen i 23 kap. 18 § tredje stycket RB redan i samband med att polisen fordrar in en skriftlig berättelse från honom, eftersom utredningen då ännu inte är slutförd.

JO:s beslut den 15 november 2000 i ärende dnr 3932-1999

JO uttalade i sitt beslut den 15 november 2000 i ärende dnr 3932-1999 att det normalt inte kan godtas att ett telefonsamtal med den misstänkte utgör den enda kontakten mellan denne och polismyn-

digheten i ärendet. Om det inte har varit möjligt att höra den misstänkte på platsen i samband med ertappandet och då delge misstanke, måste han därför kallas till förhör för identifiering och misstankedelgivning. Ett sådant förfarande kan enligt JO underlåtas endast om förhørsledaren har sådan personlig kännedom om den misstänkte att han vid ett telefonsamtal med säkerhet kan utesluta risken att han förhör fel person.

I beslutet görs även vissa uttalanden om användning av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp. JO konstaterade att av de problem i rättsligt hänseende som kan uppkomma under utredningen av ett butikstillgrepp följer att det är angeläget att sådana utredningar görs av erfaren utredningspersonal med goda kunskaper i straffrätt. Av detta skäl bör enligt JO normalt polismän anlitas för uppgiften.

JO:s beslut den 19 december 2000 i ärende dnr 4614-1999

Slutligen skall här även redovisas ett beslut där JO gör uttalanden om möjligheten att besluta om beslag inom ramen för en förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB (JO:s beslut den 19 december 2000 i ärende dnr 4614-1999). Beslutet gäller en utredning hos polisen om brott mot knivlagen. Det har dock sin giltighet även vid utredning av annan brottslighet, t.ex. stöldbrott, eftersom det även där förekommer tvångsmedel.

Polis hade kallats till platsen där en man hade gripits av ordningsvakter. Mannen ifråga var misstänkt för brott mot knivlagen. Efter det att mannen identifierats och hörts på plats av tillkallade polismän frigavs han. Den aktuella kniven togs i beslag av polisen. Den utredning som polisen genomförde skedde som en förenklad utredning enligt bestämmelsen i 23 kap. 22 § RB.

JO konstaterade i sitt beslut att den aktuella brottsutredningen lagligen inte kunde genomföras som en förenklad utredning. JO:s bedömning i beslutet kan sammanfattas så att JO anser att förundersökning inleddes i och med att den aktuella kniven togs i beslag samt att gällande rätt utesluter användande av straffprocessuella tvångsmedel inom ramen för en summarisk utredning enligt 23 kap. 22 § RB.

4 Reformbehovet

4.1 Bakgrund

Vi skall i vårt utredningsarbete kartlägga och följa de granskningar som har gjorts av rättsväsendets myndigheter under de senaste åren. Kartläggningen omfattar också resultaten av dessa granskningar. Vi har i vårt första betänkande redogjort för de granskningar som har gjorts av Riksrevisionsverket (RRV), Riksdagens revisorer och JO under senare år (se SOU 2001:59 avsnitt 2.2.2). För en mer fullständig redogörelse för dessa granskningar och vad som då har kommit fram hänvisas till det betänkandet.

Vi vill dock här särskilt lyfta fram – och något kort redogöra för – två av de granskningsrapporter som RRV har presenterat under senare år.

I rapporten Rättskedjan (1996:63) behandlar RRV olika aspekter på de myndigheter som verkar inom vad RRV betecknar som rättskedjan. Rättskedjan utgörs enligt RRV:s definition av de fyra myndighetsområdena polis, åklagarväsende, domstolar och kriminalvård. En av de aspekter som RRV behandlar i rapporten utgörs av genomströmningstidernas längd. RRV genomförde en ärendestudie för att mäta genomströmningstider för olika moment i rättsprocessen. På grundval av denna ärendestudie fann RRV bl.a. att utredningar av de relativt okomplicerade brottstyperna snatteri och trafikbrott i princip tar lika lång tid att handlägga som utredningar av det genomsnittliga brottet. Detta föranledde RRV att rekommendera att handlägningsrutinerna runt okomplicerad brottslighet skulle undersökas särskilt (rapporten s. 66).

Under våren 2001 presenterade RRV rapporten Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser (RRV 2001:3).

I rapporten redovisas bl.a. hur lång tid det tar för rättssystemet att hantera några vanligt förekommande brottsmålssärenden med en misstänkt gärningsman från brottsanmälan till dom i tingsrätt. RRV redovisar bl.a. den tid inom vilka hälften av ärendena har avslutats (medianvärden). Man fann att medianvärdet för butiksstölder var ca 4,9 månader för riket som helhet. Motsvarande medianvärden för rattfylleri var 4,1 månader och för misshandelsbrott 6 månader. När det gäller tider inom vilka 75 procent av ärendena var avslutade fann RRV att respektive aktör behövde två till tre gånger längre tid för att avsluta de ärenden som motsvarade de ytterligare 25 procentenheterna (rapporten s. 12 ff). RRV framhåller i sin rapport att en stor del av genomströmningstiderna egentligen består av liggetider (rapporten s. 20).

Sedan hösten 1999 genomför JO en granskning av polisens brottsutredande verksamhet. Granskningen, som sker i form av inspektioner, avser bl.a. polisens handläggningstider i denna verksamhet. Sammanfattningsvis kan här sägas att JO har konstaterat anmärkningsvärda brister bestående i långa handläggningstider vid de granskade myndigheterna.

År 2001 uppgick andelen brottsärenden som redovisades från polisen till åklagare till 16 procent. När det gäller tillgrepps- och skadegörelsebrott redovisades ca 26 procent av dessa till åklagare. En stor del av de sistnämnda redovisade ärendena består av stölder och snatterier – främst tillgrepp från butik eller varuhus - med en känd misstänkt person.

Under åren 1998 t.o.m. 2001 har det skett en minskning av det totala antalet redovisade ärenden från polisen till åklagare. Enligt RPS bedömning beror det på de ökade möjligheterna för förundersökningsledare vid polisen att fatta beslut om att skriva av ett ärende med motiveringen "brott kan ej styrkas", vilket endast åklagare kunde göra tidigare. Även förändringar i inflödet av olika typer av ärenden har bidragit till denna utveckling enligt RPS. Enligt RPS uppfattning återspeglar det minskade antalet redovisade ärenden till åklagare i första hand en mer rationell utredningsverksamhet (Polisens årsredovisning 2001 s. 24 f, bilagan s. 17 f). RÅ har dock uttryckt oro för det minskade antalet redovisade ärenden från polisen till åklagare (RÅ:s budgetunderlag för år 2001).

En rad åtgärder har vidtagits av polis- och åklagarorganisationerna för att utveckla bekämpningen av s.k. vardags- eller mängdbrottslighet. Exempel på det är rättskedjeprojekt och effektivare samarbetsformer mellan polis och åklagare. På många orter har man inrättat en särskild åklagarfunktion som tillsammans med polisen

går igenom inkomna brottsanmälningar. Genom att åklagare gör tidiga straffrättsliga bedömningar anses polisens arbete bli effektivare och förundersökningarnas kvalitet bli högre (RÅ:s årsredovisning 2001 s. 7).

Inom åklagarväsendet har man uppmärksammat mängdbrottsligheten på olika sätt. En indelning av kamrarna i grupper ledda av specialiståklagare för denna typ av brottslighet har skett på många håll i landet. Inom åklagarväsendet har för detta ändamål avdelats 20 specialiståklagartjänster (RÅ:s budgetunderlag för 2003-2005 s. 4).

Inom polisen försöker man nu koncentrera den brottsutredande verksamheten så nära brottstillfället som möjligt. Brottsutredningarna skall ledas av ett begränsat antal polisiära förundersökningsledare med särskild spetskompetens. Inom polisen genomförs också bl.a. av detta skäl en särskild utbildning för polisiära förundersökningsledare. Utredningspersonal och förundersökningsledare hålls dessutom tillgängliga för omedelbara åtgärder, även under kvällstid och helger. Försöksverksamheter med detta arbetssätt har bedrivits vid ett flertal polismyndigheter. Erfarenheterna från dessa försök tas nu till vara och sprids över hela landet (jfr Polisväsendets budgetunderlag för åren 2003-2005 s. 23).

Det utvecklingsarbete som således har bedrivits har också gett visst resultat. Det är mest påtagligt för åklagarväsendets del. Åklagarväsendet uppvisar för år 2001 en minskning vad avser den genomsnittliga genomströmningstiden. Den har minskat från 48 dagar till 29 dagar. Beslut med anledning av brottsmisstanke fattas i hälften av fallen inom 7 dagar och i två tredjedelar inom 15 dagar. Andelen förundersökningar som leder till lagföring har under samma period ökat från 84 till 86 procent. Under år 2001 avslutades 5 000 fler ärenden än vad som kom in till åklagarväsendet (RÅ:s årsredovisning 2001 s. 7).

Även för polisens del har den genomsnittliga genomströmningstiden minskat, dock endast marginellt och således inte alls i den omfattning som åklagarväsendet uppvisar. Den genomsnittliga genomströmningstiden totalt för brottsärenden var år 2001 43 dagar för polisens del. Det är en minskning med en dag i förhållande till året innan. När det gäller genomströmningstiderna varierar dock utvecklingen mycket mellan polismyndigheterna. Den minskning som redovisas för år 2001 förklaras av att genomströmningstiden vid Polismyndigheten i Stockholms län har minskat från 49 till 41 dagar. Genomströmningstiden hos polisen för tillgrepps-

och skadegörelsebrottsärenden uppvisar dock en tydlig minskning från 24 dagar år 1999 till 20 dagar år 2001.

RPS har emellertid framhållit att en kortare genomströmningstid för ett visst år kan bero på att myndigheten då inte har avslutat lika många äldre ärenden som ett tidigare år. Genomströmningstidernas längd måste därför enligt styrelsen bedömas över flera års tid tillsammans med balansavvecklingen.

Utvecklingen tycks således gå åt rätt håll. Det är emellertid alltså jämt så att de totala genomströmningstiderna när det gäller hanteringen av brottmål, generellt sett, är för långa. Det är därför uppenbart att åtgärder behöver vidtas för att förenkla såväl brottsutredningen som lagföringen vid vissa typer av brott.

Till viss del är det en resursfråga. Det ankommer emellertid i första hand på myndigheterna själva att se över resursfördelningen och uppmärksamma statsmakterna på resursbehoven. Till en viss del handlar det också om arbetsorganisation och arbetsfördelning. Detta är också i första hand en fråga för myndigheterna själva.

Vi kan dock inte underlåta att framhålla att det enligt vår mening inte går att komma till rätta med de ganska allvarliga brister som finns när det gäller framför allt polisens brottsutredande verksamhet enbart genom omfördelning av resurser samt förändringar i arbetsorganisation och arbetsätt. Det krävs också att polisen tilldelas väsentliga resursförstärkningar för att den nuvarande helt otillfredsställande kapaciteten vad gäller brottsutredning skall kunna komma upp på en godtagbar nivå. För oss är det uppenbart att de nuvarande resurserna inte är tillräckliga för ändamålet.

Det är således enligt vår uppfattning genom en kombination av förenklingar i brottsutredningsförfarandet och brottsutredningsorganisationen, förbättrad utbildning av dem som skall delta i brottsutredningsarbetet och ökade resurser på brottsutredningsområdet, framför allt till polisen, som en ökad och effektivare lagföring för brott skall kunna åstadkommas.

Det är dock också en uppgift för oss att utifrån våra huvuddirektiv (Dir. 2000:90) överväga dessa frågor, särskilt i den mån det behövs författningsändringar för att möjliggöra ett snabbare förfarande. Det gäller då särskilt brott av vardagskaraktär som är relativt okomplicerade, såväl utrednings- som lagföringsmässigt.

Vi har redan lämnat förslag som tar sikte på att förenkla själva utredningen av sådan brottslighet. Dessa förslag beskrivs i avsnitt 4.2 nedan. Genom förslagen har även en del av de frågor som lagts på oss att överväga genom tilläggsdirektiven (Dir. 2001:61) redovisats.

I detta betänkande redovisas våra överväganden i de frågor som återstår enligt tilläggsdirektiven. Vi ägnar därför avsnitt 4.3 till att beskriva vad som – i förhållande till uppdraget i tilläggsdirektiven – övervägs i detta betänkande.

4.2 Vilka förbättringar innebär förslagen i vårt andra betänkande?

I kapitel 1 har vi kort redovisat innehållet i vårt tidigare betänkande *Snabbare lagföring 2 - Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93)*. Som framgått där har vi i det betänkandet behandlat frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för brottsutredning genom s.k. förenklad utredning. Vi har också behandlat frågan om vilken dokumentation som skall krävas i en sådan utredning. Här lämnas en mer utförlig beskrivning av innehållet i vårt andra betänkande.

Tillämpningsområdet för förenklad brottsutredning

För att polismyndigheten eller åklagaren skall ha möjlighet att inleda en förenklad brottsutredning i stället för en förundersökning föreslog vi, som en allmän förutsättning, att det skulle finnas anledning att anta att brottet kommer att bli enkelt att utreda. Till skillnad från den nu gällande generella förutsättningen att tillräckliga skäl för åtal skall finnas (23 kap. 22 § RB) innebär detta att begränsningen i tid och rum för utredningsåtgärderna har tagits bort. Brottet måste dock framstå som enkelt att utreda och utgången vara tämligen given. De faktiska omständigheterna skall med andra ord vara lättutredda och skuldfrågan juridiskt enkel.

Det förenklade förfarandet skall enligt förslaget få användas om den misstänkte erkänner gärningen och erkännandet framstår som materiellt riktigt alternativt när det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än fängelse tre år. Ett sådant tillämpningsområde innebär att enklare vardagsbrott ofta kommer att kunna utredas i den förenklade formen även om erkännande inte föreligger. Det gäller t.ex. enklare former av misshandel, olaga hot och ofredande. Det gäller även stöld, snatteri, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovligt brukande, enklare bedrägerier och hälerier, skadegörelse samt våld, hot och förgripelse mot tjänsteman, olovlig körning, trafiknykterhetsbrott, narkotikabrott upp till och med den s.k. normalgraden,

brott mot knivlagen, ringa vapenbrott och olika former av bötesförelser.

När det gäller unga lagöverträdare skall den förenklade utredningsformen kunna tillämpas, om den misstänkte vid brottets begående var under 18 år och det för brottet inte är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

Tillämpningen av det förenklade förfarandet skall vara fakultativ. Om det finns skäl för det skall polismyndigheten eller åklagaren när som helst under förfarandet kunna besluta att den förenklade brottsutredningen skall övergå i en förundersökning. Förundersökning skall alltid genomföras om den misstänktes rättssäkerhetsintressen kräver det. Dessutom skall en inledd förundersökning kunna övergå i en förenklad brottsutredning, om det finns skäl för det.

Den nuvarande ordningen med s.k. förundersökningsanteckningar, dvs. fall då brottsutredningen genomförs som förundersökning men där vissa lättnader i dokumentationsskyldigheten gäller, avskaffas (23 kap. 21 § tredje stycket RB).

Vissa tvångsmedel skall få användas även under en förenklad brottsutredning. Den enskilde skall ha samma skyldighet under en förenklad brottsutredning som under förundersökning att följa med till förhör och att stanna kvar för förhör. Det skall även finnas samma möjlighet för polisen att använda hämtning och medtagande till förhör. Vidare skall det finnas möjlighet att använda gripande, beslag, husrannsakan eller annan sådan undersökning (28 kap. 10 § RB), kroppsvisitation och kroppsbesiktning inom ramen för förenklad brottsutredning.

Handläggningen

Den misstänkte skall alltid underrättas om brottsmisstanken även under en förenklad brottsutredning.

När det gäller dokumentationen får det föras kortfattade anteckningar över det väsentliga som förekommit i utredningen. En redogörelse för vad som har kommit fram under förhör bör som huvudregel granskas av den hörde.

Den misstänkte och hans försvarare skall inte behöva underrättas om den verkställda utredningen när brottsutredningen har skett i det förenklade förfarandet. Däremot skall den misstänkte ha rätt att bl.a. på egen begäran ta del av vad som förekommit vid utredningen och ange den utredning han anser önskvärd.

Som en rättssäkerhetsgaranti skall den misstänkte erhålla ett informationsblad under den förenklade brottsutredningen där hans rättigheter i olika avseenden beskrivs.

Förfarandet skall regleras så att det framgår av bl.a. 23 kap. RB vilka bestämmelser om förfarandet vid förundersökning som skall tillämpas under den förenklade brottsutredningen.

4.3 Vad återstår att göra?

Vissa av de frågor som vi har fått i uppdrag att utreda enligt tilläggsdirektiven har således behandlats i vårt andra delbetänkande. Det gäller möjligheten att använda ett förenklat utredningsförfarande vid utredning av snatterier (som framgått går vårt förslag mycket längre än så), möjligheten att ta föremål i beslag inom ramen för en sådan utredning (även här går vårt förslag mycket längre än så) och vilka krav som bör ställas på dokumentationen inom ramen för utredning av bl.a. snatterier.

I detta betänkande redovisar vi våra överväganden i de frågor som återstår enligt våra tilläggsdirektiv.

Kapitel 5 ägnas åt brottsutredning vid snatteribrott. Där behandlas frågan om det är möjligt att förenkla polisens handläggning av butikssnatterier när en person har gripits av en enskild med stöd av bestämmelsen om s.k. envarsgripande i 24 kap. 7 § andra stycket RB.

Övervägandena där skall ses mot bakgrund av att det anmäls ca 52 000 butiksstölder per år till polisen. Hur många av dessa som avser just butikssnatterier finns det inte någon statistik om. Det är dock rimligt att anta att det rör sig om en så pass stor mängd att det är relevant att överväga om dessa kan hanteras på ett mer rationellt sätt än i dag.

I *kapitel 6* överväger vi frågan om en utvidgning av ordningsbotts-institutet. I dag är det – under vissa förutsättningar – möjligt att utfärda ett föreläggande av ordningsbot för brott för vilka inte föreskrivs svårare straff än penningböter. Vi kommer där att överväga om det finns förutsättningar att i ordningsbotssystemet föra in sådana brott på vilket böter kan följa men där påföljden i det enskilda fallet stannar vid penningböter. Vad vi främst då har i åtanke är snatteribrottet.

Kapitel 7 ägnas åt att frågan om det finns skäl att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen i 8 § FUK. I bestämmelsen

regleras frågan om att, i stället för att hålla förhör under en brottsutredning, inhämta en skriftlig berättelse.

I *kapitel 8* redovisas våra överväganden när det gäller kompetensen hos den personal inom polisen som handlägger utredningar om snatteribrott. Övervägandena i denna del handlar om sådan personal inom polisen som brukar benämnas civilanställda. Dessa är personer anställda inom polisen som inte har polis- eller polischefsutbildning.

I och med detta har vi redovisat våra överväganden i de frågor som omfattas av våra tilläggsdirektiv.

5 Förenklingar i brottsutredningen vid snatteri

5.1 Inledning

Som framgått i bl.a. avsnitt 4.2 har vi i betänkandet Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) föreslagit utvidgade möjligheter att utreda brott på ett förenklat sätt utan att förundersökning behöver inledas. Vi har i det betänkandet även föreslagit vissa lättnader i dokumentationskraven under en sådan förenklad brottsutredning. Våra överväganden i detta kapitel handlar om andra förenklingar i brottsutredningsförfarandet än de nu nämnda. Övervägandena är dessutom huvudsakligen begränsade till utredningar av snatterier i butiker eller varuhus (butikssnatterier).

En central plats i detta kapitel intar bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB om s.k. envarsgripande. Enligt den får envar, under vissa förutsättningar, gripa den som har begått ett brott på vilket fängelse kan följa. Den gripne skall därefter skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Det finns inte någon tillgänglig statistik som redovisar vid vilka brott envarsgripanden enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB förekommer. Vi anser oss dock våga påstå att ett vanligt tillämpningsområde för bestämmelsen är just vid ingripanden i samband med stölder och snatterier i butiker och varuhus (butiksstölder). Redan här skall dock sägas att det har förekommit olika uppfattningar om den rättsliga beteckningen på sådana ingripanden. Som kommer att framgå nedan (avsnitt 5.3.2) har det av vissa hävdats att de nu aktuella ingripandena sker med stöd av bestämmelserna om laga självtäkt.

Ingripanden i samband med butiksstölder görs vanligen av någon anställd i butiken eller varuhuset. Åtskilliga sådana ingripanden görs dock också av väktare som då i regel tjänstgör som butikskontrollanter.

I avsnitten 5.2.1 och 5.2.2 redovisas nuvarande regler såvitt avser gripandeinstitutet och laga självtäkt. Stöldbrottet beskrivs i korthet i avsnitt 5.2.3. En mer utförlig redogörelse för detta brott samt för rättspraxis när det gäller tidpunkten för brottets fullbordande vid butikstillgrepp finns i avsnitt 2.2. Avsnittet 5.2.3 innehåller också en redogörelse för bedrägeribrottet. Att detta brott berörs i detta kapitel beror på att det i våra tilläggsdirektiv (Dir. 2001:61) har angetts att vi när det gäller att överväga förenklingar av brottsutredning och lagföring inte enbart skall uppehålla oss omkring butiks-snatterier. Även annan brottslighet som kan vara lämpad för ett förenklat förfarande skall ingå i våra överväganden. I anslutning därtill nämns kontantbedrägerier som exempel.

I avsnitt 5.2.4 redovisas de författningsbestämmelser som gäller ordningsvakter. Det handlar bl.a. om tjänstgöringsuppgifter som kan anförtros ordningsvakter, kvalifikationskrav för att förordnas som ordningsvakt, allmänna åligganden för ordningsvakter samt bestämmelser om deras utbildning. I det följande avsnittet, 5.2.5, redovisas de författningsbestämmelser som gäller väktare.

Anledningen till att ordningsvakter och deras roll redovisas här är att det i våra tilläggsdirektiv har angetts att vi skall överväga frågan om vilka uppgifter ordningsvakter bör ha när det gäller att ingripa mot personer som gör sig skyldiga till snatteri. Att regelsystemet som gäller för väktare också redovisas beror på att dessa redan i dag har en central roll när det gäller ingripanden i samband med butiksstölder, i vart fall i de större butikerna och varuhusen. Många av dem arbetar där som butikskontrollanter. Redan här skall framhållas att en del väktare också innehar förordnande som ordningsvakt.

Avsnitt 5.3 handlar om tidigare överväganden. I avsnitt 5.3.1 redovisas historiken bakom gripandeinstitutet. I det följande avsnittet, 5.3.2, redovisas bl.a. den diskussion som har förekommit när det gäller den rättsliga beteckningen på sådana ingripanden som butikskontrollanter och andra enskilda gör i samband butiksstölder. Som framgår där råder det delade meningar i denna fråga.

Avsnitt 5.4 ägnas slutligen åt våra överväganden när det gäller ingripanden vid främst butikstillgrepp.

5.2 Nuvarande regler

5.2.1 Gripande m.m.

Rättegångsbalken

Bestämmelser om häktning, anhållande och gripande finns i 24 kap. RB.

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 (1 § första stycket).

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får dock häktning inte ske (1 § fjärde stycket).

Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får 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 (2 §).

Beslut om häktning meddelas av rätten (5 §).

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren (6 §).

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskan- de 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 (7 §).

Har någon gripits enligt 7 §, skall han 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 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 beslutet (8 §).

Då någon grips eller anhålls eller då ett anhållningsbeslut som har meddelats i någons frånvaro har verkställts, skall den frihetsberövade få besked om det brott som han är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet (9 §).

Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Har någon före 15 års ålder begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och anträffas han på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får han gripas av envar. Om en enskild person har gripit den unge, skall denne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Polismyndigheten eller åklagaren skall omedelbart besluta om den unge skall frigges eller hållas kvar för förhör. Den unge får inte tas i förvar (35 § LUL).

5.2.2 Laga självtäkt

I 16 § 6 punkten förordningen den 16 februari 1864 (nr 11 s. 101) om nya strafflagens införande föreskrevs följande.

Ingen må självilligt taga åter det han vidkännes, evad det är från honom stulet, eller han det tappat haver; utan lite befallningshävanden eller domaren därom till: dock må han det återtaga av den, som är löscher man eller misstänkt att vilja rymma, eller där stulet gods å färsk gärning finnes.

Enligt 14 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken skulle den nu citerade bestämmelsen i dess lydelse vid brottsbalkens ikraftträdande alltjämt äga tillämpning.

Förbud mot självtäkt råder således i princip. När det gäller undantaget som regleras i den citerade bestämmelsens andra led gäller numera enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna till 1942 års strafflagsrevision att varje besittningsförhållande som någon utan rätt har rubbat får återställas på färsk gärning av den vars besittning rubbats eller som är i hans ställe (NJA II 1942 s. 522).

5.2.3 Stöld och bedrägeri

Stöld

Bestämmelser om stöld finns i 8 kap. BrB.

Den som olovligen tar vad som tillhör någon annan med uppsåt att tillägna sig det, döms, om tillgreppet innebär skada, för *stöld* till fängelse i högst två år (1 §).

Är det brott som nu har beskrivits med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för *snatteri* till böter eller fängelse i högst sex månader (2 §).

En mer utförlig redogörelse för gränsdragningen mellan stöld och snatteri samt en redogörelse för rättspraxis när det gäller tidpunkten för brottets fullbordande vid just butikstillgrepp finns i avsnitt 2.2.

Är det brott som beskrivs i 1 § att anse som grovt, döms för *grov stöld* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömning om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om tillgreppet skett efter intrång i bostad, om det avsett sak som någon bar på sig, om gärningsmannen varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada (4 §).

Bedrägeri

Bestämmelser om bedrägeri finns i 9 kap. BrB.

Den som genom vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, döms för *bedrägeri* till fängelse i högst två år (1 § första stycket).

I 1 § andra stycket finns en bestämmelse om s.k. datorbedrägeri. För straffansvar fordras att gärningsmannen har påverkat resultatet av en automatisk informationsbehandling eller liknande automatisk process på ett sådant sätt att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan.

Är det brott som beskrivs i 1 § med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för *bedrägligt beteende* till böter eller fängelse i högst sex månader (2 § första stycket).

Begagnar sig någon av husrum, förtäring, transport, tillträde till föreställning eller något annat liknande, som tillhandahålls under förutsättning av kontant betalning, och gör han ej rätt för sig, döms, vare sig han vilseleder någon eller ej, för bedrägligt beteende. Detta gäller dock inte, om gärningen avser värde, som ej är ringa, och om den i övrigt är sådan som beskrivs i 1 § (2 § andra stycket).

Det brott som beskrivs i 9 kap. 2 § andra stycket BrB brukar benämnas snyltning. Det får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt (12 §).

Som framgår gäller således att om gärningen uppfyller bedrägerirekvisitet enligt 1 § och värdet inte är ringa, skall bedrägeribestämmelsen i 1 § tillämpas. Är värdet ringa skall 2 § tillämpas och det behöver då inte utredas vilket av de båda styckena som tillämpas, eller med andra ord om något vilseledande föreligger eller ej. Om bedrägerirekvisiten enligt 1 § inte är uppfyllda, men värdet är högt, skall 2 § tillämpas (Holmqvist, m.fl., Brottsbalken, Kap. 1-12, s. 9:46).

Är det brott som beskrivs i 1 § att anse som grovt, döms för *grovt bedrägeri* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömning av brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningsmannen missbrukat allmänt förtroende eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada (3 §).

5.2.4 Bestämmelser om ordningsvakter

Författningsbestämmelser om ordningsvakter finns i bl.a. lagen (1980:578) om ordningsvakter, ordningsvaktsförordningen (1980:589) och Pl.

Lagen om ordningsvakter (LOV)

Den som inte är anställd som polisman får, under vissa förutsättningar, förordnas att som ordningsvakt medverka till att upprätthålla allmän ordning (1 § LOV).

Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) och cirkusföreställningar,
2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen,

3. bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till, eller

4. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (2 § LOV).

Ordningsvakter får under vissa förutsättningar förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstolar (2 a § LOV).

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än de nu nämnda (3 § LOV).

Lagen innehåller också en bestämmelse om kvalifikationskrav för ordningsvakter. Till ordningsvakt får förordnas endast den som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 men inte 65 år. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har bemyndigats att meddela föreskrifter om ordningsvakternas utbildning (4 § LOV). Med stöd av ett bemyndigande från regeringen i 6 § ordningsvaktsförordningen har RPS meddelat sådana föreskrifter i FAP 692-1 (se nedan).

Beträffande själva förordnandet av ordningsvakter gäller att de förordnas av RPS om tjänstgöringsområdet berör flera polisdistrikt och i övriga fall av polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid och får uppgå till högst tre år.

I förordnandet skall anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 § skall det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe (5 § LOV).

Under rubriken allmänna åligganden i LOV föreskrivs bl.a. att en ordningsvakt lyder under polismyndigheten i det distrikt där han tjänstgör. Han är, som huvudregel, skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten (6 § LOV). En ordningsvakt har dessutom en viss underrättelseskyldighet om förhållanden som rör hans verksamhet gentemot polismyndigheten (7 § LOV). För att verkställa en åtgärd får en ordningsvakt inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Han bör i första hand söka vinna rättelse genom upplysningar och uppmaningar. När en ordningsvakt ingriper skall han se till att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till dess syfte (8 § LOV).

Lagen innehåller även bestämmelser om bl.a. återkallelse av förordnande som ordningsvakt (9 § LOV) och om tystnadsplikt för ordningsvakter (11 § LOV). En ordningsvakt får nämligen inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av uppdrag enligt

LOV har fått veta om enskilda personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Ordningsvaktsförordningen

Om en ordningsvakt får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal skall han lämna rapport om det till en polisman så snart det kan ske (4 § ordningsvaktsförordningen).

När det gäller ordningsvaktens utbildning föreskrivs att den skall utformas så att eleverna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen. Vid utformningen av utbildningen skall särskilt beaktas en ordningsvaktens behov av yrkesetiska principer samt teoretiska och praktiska kunskaper. Grundutbildningen skall omfatta minst 60 timmar (6 § första stycket ordningsvaktsförordningen).

RPS har bemyndigats att meddela föreskrifter om utbildningens utformning och genomförande. För dem som genomgått väktar- eller skyddsvaktsutbildning har RPS dessutom bemyndigats att föreskriva en kortare utbildningstid än 60 timmar (6 § andra stycket ordningsvaktsförordningen).

RPS har meddelat sådana föreskrifter genom FAP 692-1 (se nedan).

Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av en polismyndighet eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av RPS. Tillstånd får endast ges till den som har tillräcklig kompetens och lämplig organisation för att kunna genomföra utbildningen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt (6 § tredje stycket ordningsvaktsförordningen).

En ordningsvakt skall bära klädsel eller tjänstetecken som gör att det klart framgår att personen tjänstgör som ordningsvakt, utan att det uppstår risk för förväxling med polisman. RPS har även bemyndigats att meddela föreskrifter om ordningsvakternas utrustning (9 § ordningsvaktsförordningen). Även sådana föreskrifter finns intagna i FAP 692-1 (se nedan).

RPS har dessutom bemyndigats att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av lagen om ordningsvakter och förordningen i samma ämne. Polismyndigheterna har därutöver bemyndigats att meddela de verkställighetsföreskrifter som är

motiverade med hänsyn till lokala förhållanden (10 § ordningsvaktförordningen).

Övriga författningsbestämmelser gällande ordningsvakter

Enligt en bestämmelse i 2 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. har den som tjänstgör som ordningsvakt, under vissa förutsättningar, rätt att ta alkoholhaltiga drycker i beslag.

En ordningsvakt kan, i den mån det följer av hans förordnande, omhänderta berusade personer enligt den särskilda lagen därom (1 och 10 §§ LOB).

Vissa bestämmelser i Pl gäller också för ordningsvakter (29 § Pl). Det är bestämmelserna i 10 a § om rätt att belägga någon med fängsel och 13 § som handlar om möjligheten att under vissa förutsättningar bl.a. avvisa eller avlägsna en person från visst område eller utrymme. En ordningsvakt har dessutom befogenhet att verkställa en kroppsvisitation i samband med frihetsberövande eller avlägsnande, s.k. provisorisk skyddsvisitation (19 och 29 §§ Pl).

Enligt 4 kap. 9 § ordningslagen har en ordningsvakt även rätt att - under vissa förutsättningar - avvisa eller avlägsna en person som vägrats tillträde till trafikföretags område eller färdmedel.

RPS har meddelat föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (FAP 692-1). I 6 § finns föreskrifter om att en ordningsvakt vid fullgörandet av sin rapporteringsskyldighet enligt 7 § LOV skriftligen skall rapportera ingripanden som innebär att någon har gripits eller avvisats, avlägsnats eller omhändertagits med stöd av 13 § Pl. I anslutning till den bestämmelsen meddelas ett allmänt råd om vad en sådan skriftlig rapport bör innehålla, bl.a. vad gäller vem som har fattat beslutet om ingripandet. FAP 692-1 innehåller även föreskrifter bl.a. om utbildning (8-10 §§), uniformering (11 och 12 §§) och utrustning (13-17 §§).

När det gäller utbildning föreskrivs att den skall innehålla totalt 20 timmar juridik bestående av utbildning om bl.a. Europakonventionen, regeringsformen, rättegångsbalken, brottsbalken och polislagen.

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen (FAP 403-2) bör samma förfarande som används när anställda inom polisen anmäls för att ha begått brott användas när anmälan riktas mot en ordningsvakt som utför arbete inom polisen.

5.2.5 Bestämmelser om väktare

Författningsbestämmelser om väktare finns i bl.a. lagen (1974:191) om bevakningsföretag, förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m., lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. samt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Lagen om bevakningsföretag (BevL)

Med bevakningsföretag avses enligt BevL den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant eller också att bevaka enskild person för dennes skydd (1 § första stycket BevL).

Kravet på att bevakningen skall ske för annans räkning innebär att ett företag som med egen personal utför intern bevakning inte omfattas av lagen (prop. 1974:39 s. 48).

Bevakningsföretag får inte bedriva sådan verksamhet som avses i 1 § första stycket BevL utan tillstånd (auktorisation). Det krävs dessutom särskild auktorisation för att bevakningsföretag skall få åta sig bevakning av enskild person för dennes skydd.

Föreskriven utbildning av personal som skall utföra bevakningstjänst får ske endast efter auktorisation enligt BevL. Företag som utan att vara bevakningsföretag bedriver sådan utbildning kallas för utbildningsföretag (2 § BevL).

I 3 § BevL anges när auktorisation får beviljas. Ett krav för auktorisation är bl.a. att det kan antas att verksamheten blir bedriven i överensstämmelse med god sed inom branschen. Det kravet innebär bl.a. att verksamheten inte får inkräkta på det område där det av sakliga och principiella skäl bör ankomma på polisen att svara för ordning och säkerhet. Det anses inte heller stå i överensstämmelse med god sed inom branschen att låta den praktiska verksamheten ta sig sådana uttryck att allmänheten bibringas uppfattningen att bevakningsföretaget har en funktion i samhället som har ersatt eller är jämställd med polisens (prop. 1979/80:122 s. 83).

I 4 § BevL finns en bestämmelse som innebär bl.a. att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Vidare finns en bestämmelse i 5 § BevL som anger att auktorisation prövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte. Där före-

skrivs också att länsstyrelsen skall inhämta RPS yttrande i ärende om auktorisation.

Enligt 7 § BevL gäller att den som är godkänd för anställning i ett bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst (väktare) har det skydd som avses i 17 kap. 5 § BrB när han utför sådan tjänst.

Länsstyrelsen har tilldelats en tillsynsuppgift över auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag (8 § BevL). Länsstyrelsen har rätt att inspektera auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag och att ta del av samtliga handlingar som rör företagens bevakningsverksamhet eller utbildning av väktare (10 § BevL).

BevL innehåller också bestämmelser om bl.a. när auktorisation eller ett godkännande enligt lagens 4 § kan återkallas (13 §) och att RPS får överklaga länsstyrelsens beslut i ärenden om auktorisation (15 §).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har getts rätt att meddela närmare föreskrifter om utbildningen av väktare samt om väktares uniform och utrustning i övrigt (16 § BevL). Sådana föreskrifter har meddelats i förordningen om bevakningsföretag m.m. och – med stöd av bemyndigande i förordningens 15 § – av RPS i FAP 579-2 (se nedan).

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen om bevakningsföretag och förordningen om bevakningsföretag, FAP 579-2

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen om bevakningsföretag och förordningen i samma ämne finns bestämmelser om de kvalifikationskrav som gäller för personal som är anställd i ett auktoriserat bevakningsföretag. Bl.a. gäller att endast den som har fyllt 18 år får godkännas som väktare. Innan väktaren har fyllt 20 år får han inte anlitas för bevakningsuppgift som kräver större erfarenhet och mognad (3 kap. 4 § FAP 579-2). Det finns inte något formellt hinder mot att anställa utländska medborgare som väktare (3 kap. 5 § FAP 579-2).

I 6 kap. FAP 579-2 finns regler om utbildning.

Bevakningsföretaget ansvarar för att i företaget anställd väktare får föreskriven utbildning (6 kap. 2 § FAP 579-2).

Utbildningen för väktare består av väktargrundkurs, specialkurser och fortbildning (6 kap. 11 § FAP 579-2). Väckargrundkursen omfattar dels ett introduktionsavsnitt om 44 timmar, dels något

som benämns fortsatt utbildning. Den totala utbildningstiden omfattar 217 timmar.

I introduktionsavsnittet ingår utbildning i bl.a. bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB om envarsgripande, laga självtäkt, de vanligast förekommande brotten med fängelse i straffskalan, polislagen, ordningsvaktsinstitutet samt polisorganisationen.

Väktare skall senast fyra månader efter anställningsdagen (heltdagsarbetande) eller sex månader därefter (deltidsarbetande) ha genomgått hela väktargrundkursen med godkända resultat. Den del av väktargrundkursen som benämns introduktionsavsnittet skall dock genomföras så snart som möjligt. Den som förordnats som ordningsvakt och enbart anlitas för ordningsvaktsverksamhet behöver dock endast ha genomgått ordningsvaktsutbildning med godkända resultat (6 kap. 5 § FAP 579-2).

Vid behov anordnas även olika specialkurser för väktare. Det kan gälla bl.a. värdetransportkurser, hundförarkurser eller kurser för handhavande av skjutvapen (6 kap. 12 § FAP 579-2).

Fortbildningen skall främst avse undervisning i nytillkommen lagstiftning och andra bestämmelser eller föreskrifter liksom om nya bevakningsmetoder, bevakningshjälpmedel samt självskydd (6 kap. 13 § FAP 579-2).

Övriga författningsbestämmelser om väktare

Enligt 22 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. får kriminalvårdsstyrelsen eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning där, utföra vissa bevakningsuppdrag när en häktad skall vistas utanför förvaringslokalen. Om det finns särskilda skäl får ett sådant förordnande även avse vissa bevakningsuppgifter inom förvaringslokaler. Enligt 3 § vapenlagen (1996:67) får tillstånd att inneha skjutvapen meddelas, förutom till enskilda personer, även till bl.a. auktoriserade bevakningsföretag för utlåning till väktare som har meddelats tillstånd att som lån inneha ett sådant vapen.

Enligt 61 a § lagen om kriminalvård i anstalt får Kriminalvårdsstyrelsen eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning där utföra vissa bevakningsuppdrag, när en intagen skall vistas utanför anstalten. Om det finns särskilda

skäl får förordnandet även avse vissa bevakningsuppgifter inom anstalten.

I samma bestämmelse som nämns i föregående stycke föreskrivs också att väktaren inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han på grund av sitt uppdrag har fått veta om enskilda personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott. Det anges dessutom att i det allmänna verksamheten tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen.

5.3 Tidigare överväganden

5.3.1 Allmänt

Tiden före rättegångsbalken

Bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB om envarsgripande har funnits i RB sedan dess ikraftträdande år 1948. För att lättare förstå innebörden av bestämmelsen lämnas först en redogörelse för rättsläget vid tiden före RB:s ikraftträdande. Redogörelsen bygger på Processkommissionens betänkande Rättegångsväsendets ombyggnad (SOU 1926:32 s. 79 ff och 100).

Vid tiden före RB:s ikraftträdande fanns i svensk rätt endast en form av processuellt frihetsberövande, nämligen häktning. Vid handläggningen av brottmål fick domstolen förordna om häktning. Häktningsbefogenheten tillkom dock även vissa andra, t.ex. särskilt förordnade polisämbetsmän, landsfogde, landsfiskal och stadsfiskal. Innan målet förekom vid domstol utövades häktningsrätten i praktiken enbart av de nu nämnda.

När det gällde anhållande föreskrevs endast att det för vissa fall var tillåtet för envar att gripa den som var misstänkt för brott och inställa denne för häktningsmyndigheten, som då hade till uppgift att pröva om den misstänkte skulle häktas eller släppas fri. Någon domstolsprövning av häktningsbeslutet förekom inte förrän i samband med att själva ansvarsfrågan prövades. Garantin mot obehövliga häktningsbeslut bestod av en föreskrift om att själva rannsakingen vid rätten i sådana fall skulle ske skyndsamt.

I praxis hade dock utbildats ett förfarande med anhållande som förberedande åtgärd för häktning. Det innebar att den som miss-

tänktes för brott kunde förklaras anhållen av häktningsmyndigheten. Något beslut i själva häktningsfrågan meddelades således inte av den myndigheten. Denna prövning fick anstå till senare. Det innebär att den misstänkte satt anhållen under en viss tid, vilken i regel inte översteg en vecka. Anledningen till att denna praxis hade utbildats var bl.a. att man hade sett ett behov av att ha en grundligare utredning inför det mer definitiva häktningsbeslutet.

Processkommissionen

En kritik som riktades mot den i tiden före RB gällande lagstiftningen var bl.a. att häktningsrätten i princip utövades av myndigheter som både var åklagar- och polismyndigheter och att beslutet om frihetsberövandet inte blev föremål för prövning av annan myndighet förrän själva ansvarsfrågan togs upp av domstolen. Därtill kom att de tjänstemän som kom att besluta om häktning i regel var utan juridisk utbildning.

Denna kritik ledde till att Processkommissionen i sitt lagförslag år 1926 ansåg att anhållandet skulle utgöra ett provisoriskt frihetsberövande och häktning ett mer definitivt sådant. Anhållandet skulle enligt kommissionen beslutas av de myndigheter som omedelbart hade att befatta sig med den förberedande undersökningen i brottmål, dvs. statsåklagare och polismyndigheter. Medan det skulle ankomma på rätten att fatta beslut om häktning, vilket skulle vara en obligatorisk prövning inom viss tid.

Till detta infördes enligt Processkommissionens förslag en befogenhet för polisman att gripa den som fick anhållas. Bestämmelsen kompletterades med en regel om att den gripne skyndsamt skulle ställas inför närmaste polismyndighet eller statsåklagare som omedelbart skulle pröva om den gripne skulle anhållas eller frigges.

Dessutom konstaterade kommissionen att den gällande ordningen om rätt för envar att – under vissa närmare angivna förutsättningar – gripa den som begått brott på vilket kunde följa straffarbete eller fängelse skulle behållas.

I syfte att säkerställa att behörig myndighet kunde fatta beslut i frågan om frihetsberövandet föreskrevs en skyldighet för den som gripit den misstänkte att genast överlämna honom till närmaste polisman. Polis mannen hade att antingen frige den misstänkte eller inställa honom för närmaste statsåklagare eller polismyndighet. Den som gripit den misstänkte skulle dock även själv ha rätt att inställa denne inför närmaste statsåklagare eller polismyndighet.

Processkommissionens lagförslag kom att lyda så här.

Träffas den, som begått brott, på bar gärning eller flyende fot, må han av envar gripas, om å brottet efter lag kan följa straffarbete eller fängelse. Detsamma skall gälla angående den, som blivit efterlyst för brott.

Den som, efter vad nu är sagt, gripit någon skall genast överlämna honom till närmaste polisman, vilken omedelbart har att, om laga skäl till anhållande enligt hans mening ej förekommer, frigiva den gripne men eljest ställa honom inför närmaste statsåklagare eller polismyndighet. Kan den, som gripits, med mindre omgång omedelbart ställas inför statsåklagare eller polismyndighet, må det ock ske. - - -

Processlagberedningen

Det var efter förslag av Processlagberedningen (SOU 1943:43-44) som bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB fick den utformning som kom att inflyta i RB vid balkens ikraftträdande. Processlagberedningen konstaterade att deras förslag i den delen i stort sett överensstämde med dåvarande rättstillämpning (betänkandet s. 303).

5.3.2 Ingripanden vid butikstillgrepp

När det gäller ingripanden mot dem som ertappas misstänkta för butikstillgrepp har det förekommit en viss diskussion om ingripandet skall betraktas som ett gripande i RB:s mening eller om ingripandet sker med stöd av andra bestämmelser. Vi redovisare denna diskussion här.

1968 års Brottmålsutredning

I 1968 års Brottmålsutrednings betänkande SOU 1971:10 behandlas frågan om såväl envarsgripande som andra former av ingripanden vid butikstillgrepp (avsnitt 9.5.4, s. 111). Utredningen fann att det ingripande som en butikskontrollant gör mot en misstänkt person inte kan betraktas som ett envarsgripande, eftersom polis inte kallas till platsen. Utredningen uttalade bl.a. följande i denna del.

Det ingripande som sker mot en misstänkt, då kontrollanten ber denne följa med till företagets kontor för närmare utredning,

torde formellt inte betraktas som ett gripande i rättegångsbalkens mening. - - - Kontrollantens ingripande och uppmaning till den misstänkte att underkasta sig de åtgärder som påkallas betraktas från affärens sida närmast som en informell rutin. Det torde också allmänt ligga i den misstänktes eget intresse att en sådan ordning upprätthålls. Väger denne att följa kontrollantens begäran eller saknas i övrigt förutsättningar för en informell handläggning av ärendet inom butiken, kan emellertid ett gripande i lagens mening aktualiseras. I dylikt fall måste den misstänkte överlämnas till polisen. Någon särskild prövning av anmälningsfrågan kommer då inte i fråga. - - - Enligt utredningens mening synes den praktiserade ordningen att utan omedelbart polisgripande försöka klarlägga saken i affären böra förordas. Därmed kan ingripandet göras så skonsamt som möjligt för den misstänkte, man kan undvika att händelsen väcker onödig uppmärksamhet och - - - affärsledningen får möjlighet att överväga om polisanmälan är påkallad i det särskilda fallet. Härtill kommer att det inte kan vara i allmänt intresse att polisen tas i anspråk i alla dessa fall, då ett butikssnatteri uppdragats.

Stöldutredningen och JK

Stöldutredningen behandlade frågan i betänkandet Stöld i butik (SOU 1982:39). I ett särskilt avsnitt diskuteras ingripanden vid butikstillgrepp (avsnitt 7.2, s. 246 ff). Utredningen återger där vad *Justitiekanslern* (JK) hade uttalat i en skrivelse den 19 februari 1980 och vad RPS hade yttrat i samma ärende.

I ärendet hos JK hade klagomål framförts mot att de rutiner som i normalfallet används vid gripande av dem som misstänkts för butiks- eller varuhustillgrepp inte står i överensstämmelse med bestämmelserna om envarsgröpande i RB. I klagomålen till JK angavs att butikerna eller varuhuset tillämpade en slags extensiv lagtolkning som innebar att man ansåg sig befriad från skyldigheten att överlämna den gripne till närmaste polisman.

JK inhämtade i ärendet yttrande från bl.a. RPS. I sitt yttrande anförde RPS bl.a. följande.

- - - har hävdats att ett ingripande av en butikskontrollant alltid är ett gripande enligt 24 kap. 7 § 2 st rättegångsbalken. Det äger sin riktighet att en butikskontrollant kan gripa en person som begått snatteri, förutsatt att det sker å bar gärning eller flyende fot. Att utifrån detta påstå att alla ingripanden av målsägande eller dennes ställföreträdare (exempelvis en butikskontrollant) för att tillvarata sin rätt i samband med tillgreppsbrott i butik är att anse som gripande enligt rättegångsbalken, kan enligt styrelsens mening, inte vara en riktig tolkning av lagen.

I flertalet fall får den kontakt, som är ofrånkomlig mellan en butikskontrollant och en person som misstänks för snatteri, anses

vara en normal umgängesform, som är nödvändig för att återställa tillgripet gods och möjliggöra ett rättsligt förfarande. - - - Skulle - - - den misstänkte vägra medfölja butikskontrollanten eller inte frivilligt vilja återlämna tillgripet gods, kan butikskontrollanten bli tvungen att företa ett s k envarsgripande.

JK fann att RPS resonemang i denna del inte var hållbart. JK inledde med att framhålla att butikskontrollanternas verksamhet bedrivs på ett repressivt sätt. Ingripandet mot den som misstänks för stöldbrott sker först när brottet är fullbordat. Vad som faktiskt inträffar vid ett ingripande av det aktuella slaget, framhöll JK, var att en person berövas friheten på grund av och med stöd av brottsmisstanke. Förutom att återta det tillgripna är syftet med ingripandena att säkerställa ett efterföljande rättsligt förfarande mot den misstänkte. Ingripandet får därmed ofrånkomligen karaktären av straffprocessuellt tvångsmedel. Om den misstänkte frivilligt underkastar sig ingripandet eller ej kunde vid sådant förhållande inte tillmätas någon avgörande betydelse enligt JK.

JK menade dock att starka praktiska skäl talade för RPS betraktelsesätt och att det var tydligt att man hamnar i ett dilemma vilken ståndpunkt man än intar i den aktuella frågan. Orsaken till detta menade JK var att när bestämmelsen i 24 kap. RB tillkom hade detaljhandeln en helt annan struktur än vad den numera har och butikstillgreppen var inte så många. Det var, framhöll JK, inte heller möjligt för lagstiftaren att förutse den utveckling som skulle ske. JK avslutade med att konstatera att han inte kunde tillhandahålla lösningar på de frågor som inställde sig.

Stöldutredningens egen slutsats i den aktuella frågan kan sammanfattas så här.

Ett primärt syfte med ingripande av butiks- eller bevakningspersonal vid butikstillgrepp torde, menade utredningen, vara att återta det tillgripna godset. För ett sådant återtagande – laga självtäkt – krävs inte att ett brott förövats, utan endast att besittningen till godset har rubbats utan rätt. Den laga självtäkten får också, framhöll utredningen, förenas med användning av visst våld enligt 24 kap. 1 § BrB. Vidare påpekades att den misstänkte vid laga självtäkt står under hotet av att göra sig skyldig till rånbrott om han motsätter sig återtagandet. Återtagandet av gods innebär inte automatiskt ett gripande och åtgärden kan inte sägas vara ett straffprocessuellt tvångsmedel enligt utredningen. Rätten att utöva laga självtäkt medför därmed, menade utredningen, inte något tvång för rättsinnehavaren att samtidigt företa ett envarsgripande.

Regeringens proposition 1983/84:187

I regeringens proposition 1983/84:187 om utredning av brott av barn under 15 år uttalade sig departementschefen i den nu aktuella frågan (s. 26 f).

Han ansåg att en butikskontrollants eller annan enskilds ingripande i den aktuella situationen inte var något frihetsberövande eller gripande i RB:s mening. Det framhölls särskilt att polisen generellt inte hade sådana resurser att man snabbt kan komma till platsen vid varje ingripande mot misstänkta snattare. Det skulle, fortsatte han, vara olyckligt om snatterimisstänkta, som erkänt och lämnat tillbaka det tagna, kvarhölls en längre tid på platsen i avvaktan på att polisen får möjlighet att komma dit. Han framhöll också att om man anser att butikskontrollantens ingripande alltid skall bedömas som gripande, skulle konsekvensen bli att polis alltid måste tillkallas, något som han inte ansåg lämpligt.

JO

JO har bedömt att det ingripande som en butikskontrollant gör mot en person som misstänks för snatteri är att betrakta som ett envarsgripande enligt bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB (JO 2000/01 s. 137 angående det i södra Sverige tillämpade s.k. snattefonförfarandet, se avsnitt 3.5.2).

JO hade i ärendet inhämtat yttranden från bl.a. RÅ och RPS. I yttrandena angav RÅ att man delade den uppfattning som kommit till uttryck i bl.a. Stöldutredningens betänkande medan RPS inte tog ställning i den aktuella frågan.

I beslutet diskuterar JO utförligt gränsdragningen mellan envarsgripande och laga självtäkt.

JO framhåller att andra åtgärder än återtagande av t.ex. stulet gods inte får vidtas med stöd av bestämmelsen om laga självtäkt. De utredningsåtgärder som förhållandena kan påkalla är enligt JO förbehållna polis och åklagare. Ett undantag utgörs av det förhållandet att den som gör ett envarsgripande har rätt att ta föremål som då påträffas i beslag enligt 27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB.

JO konstaterar vidare att när en butikskontrollant eller någon annan enskild person ingriper mot någon som misstänks för att ha tillgripit varor i en butik, är syftet regelmässigt inte bara att återta det tillgripna utan även att säkerställa ett efterföljande rättsligt för-

farande mot den misstänkte. Om den misstänkte frivilligt underkastar sig ingripandet eller ej kan enligt JO inte tillmätas någon avgörande betydelse. För att ett ingripande mot en person i rättsligt hänseende skall betraktas som ett gripande krävs inte, framhöll JO, att förfarandet är förenat med någon form av fysiskt betvingande.

JO hänvisar även till uttalanden i rättsfallet NJA 1990 s. 324 och framhåller att HD:s resonemang där – även om huvudfrågan i målet inte handlar om en butikskontrollants ingripande är ett betrakta som ett envarsgripande eller ej - inte kan uppfattas på annat sätt än att det aktuella slaget av ingripande är ett envarsgripande.

JO:s bedömning med anledning av det aktuella fallet var således sammanfattningsvis att det förfarande som regleras i 24 kap. 7 § andra stycket RB går utöver vad som kan anses följa av reglerna om laga självtäkt, eftersom det här uppenbarligen är fråga inte bara om att återta det tillgripna utan i lika hög grad att säkerställa ett efterföljande rättsligt förfarande mot den misstänkte.

5.4 Våra överväganden

5.4.1 Ingripande vid butikstillgrepp

Bedömning: Det ingripande som en butikskontrollant eller annan enskild gör mot en person som misstänks för snatteri utgör ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB.

Allmänt

I avsnitt 3.2 har vi beskrivit hur ett ingripande i en butik eller ett varuhus mot en för snatteri misstänkt person går till i dag. Där framgår bl.a. att de som gör ett sådant ingripande vanligen är en anställd i butiken eller varuhuset eller en väktare som tjänstgör som butikskontrollant. En väktare är alltid anställd av ett bevakningsföretag. Här kan nämnas att en del väktare också innehar förordnande som ordningsvakt.

Under årens lopp har det framförts olika uppfattningar när det gäller den rättsliga beteckningen på sådana ingripanden som en butikskontrollant eller annan enskild gör mot en person som är miss-

tänkt för butikstillgrepp. JK och JO har hävdade att dessa ingripanden sker med stöd av bestämmelsen om envarsgripande i RB. Stöldutredningen och RÅ har bedömt att det aktuella ingripandet sker med stöd av bestämmelsen om laga självtäkt. Vi har givetvis också att ta ställning i denna fråga. I denna del har vi resonerat på följande sätt.

Den rättsliga beteckning på ingripanden vid butikstillgrepp

Ett ingripandet mot den som misstänks för stöldbrott sker – som JK framhållit – först när brottet är fullbordat. Syftet med att vänta med ett ingripande till dess att tillgreppsbrottet har fullbordats måste, anser vi, vara just en avsikt att få till stånd en efterföljande rättslig process. För att utnyttja en rätt till laga självtäkt krävs ju inte – vilket också Stöldutredningen påpekade – att något brott har förövats. Det krävs endast att besittningen till visst gods har rubbats utan rätt. Laga självtäkt är en bestämmelse av huvudsakligen civilrättslig natur (Berg, m.fl., Brottsbalken, Kap. 25-38, Följdförfattningar, BrP : 22).

Även det förhållandet att polis kallas till platsen först om den misstänktes identitet inte har gått att fastställa talar för att avsikten med ingripandet från butikskontrollantens eller någon annan enskilds sida, förutom att återta varan, är att identifiera den person som ertappats. Den misstänktes identitet behövs främst för att – i vart fall med framgång – kunna göra en polisanmälan.

Eftersom det avgörande i denna fråga är avsikten hos den person – butikskontrollant, butiksanställd eller annan enskild – som företar det aktuella ingripandet har vi även diskuterat frågan med företrädare för handeln. Resultatet av dessa diskussioner kan i korthet sammanfattas så här.

Butiksanställda får 5-10 timmars utbildning i säkerhetsfrågor. I denna utbildning ingår att noga gå igenom bestämmelsen om envarsgripande. Man går igenom förutsättningarna för att göra ett envarsgripande. I detta ingår att diskutera begreppen ”bar gärning” och ”flyende fot” som återfinns i bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB. Man lär också ut vad som gäller beträffande tidpunkten för ett snatteri brotts fullbordande (jfr avsnitt 2.2). Sammantaget syftar utbildningen till att lära ut att det nu aktuella slaget av ingripande sker med stöd av reglerna om envarsgripande.

Det är också från den utgångspunkten som man rent praktiskt arbetar med butikstillgrepp inom handeln.

Hösten år 1997 gick ett antal branschorganisationer samman och bildade Svensk Handel. De organisationer som gick samman var Sveriges Köpmannaförbund, Handelns Arbetsgivarorganisation och Grossistförbundet. Svensk Handel har i dag ca 21 000 medlemmar inom handeln. Det utgör drygt 50 procent av handelns företag.

Svensk Handel har tagit fram ett säkerhetspaket som företag inom handeln kan beställa. I säkerhetspaketet ingår broschyrer med budskap som "Alla snatterier polisanmäls!" och "Snatteri - Att stjäla för några tiar kan kosta tusentals kronor". Till den sistnämnda broschyren hör även en broschyr som redovisar gällande praxis när det gäller påföljden för snatteri. I paketet ingår dessutom blanketter för anmälan till polisen.

Även detta visar att man inom handeln är av den uppfattningen – och även arbetar efter – att ett ingripande från en butikskontrollant eller annan enskild person mot en person som misstänks för att ha tillgripit varor har till syfte inte bara att återta varan utan också att gripa vederbörande för att – antingen direkt eller vid en senare tidpunkt – göra en polisanmälan om händelsen.

Vi instämmer därför i JO:s bedömning när han anger att det förfarande som regleras i 24 kap. 7 § andra stycket RB går utöver vad som kan anses följa av reglerna om laga självtakt, eftersom det här är fråga om inte bara att återta det tillgripna utan i lika hög grad att säkerställa ett efterföljande rättsligt förfarande mot den misstänkte.

Våra resonemang i det följande har således den utgångspunkten att ett ingripande som en butikskontrollant – som således många gånger innehar ett förordnande som väktare – eller annan enskild gör mot en person som misstänks för tillgrepp av en vara i en butik eller ett varuhus sker med stöd av bestämmelsen om envarsgripande i RB.

5.4.2 Ingripande vid viss annan brottslighet

Enligt våra tilläggsdirektiv (Dir. 2001:61) skall vi undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butiksnatterier, men även annan brottslighet som kan vara lämpad för ett förenklat förfarande. Som exempel nämns därvid kontantbedrägerier.

Det görs ärligen en mängd ingripanden mot personer som inte har erlagt föreskriven färdavgift vid resor med t.ex. tåg, buss eller

tunnelbana. Dessa ingripanden görs vanligen av trafikföretagens egen personal.

Det brott som då skulle kunna tänkas föreligga brukar benämnas snyltning och regleras i 9 kap. 2 § andra stycket BrB. Som juridisk term används i bestämmelsen beteckningen bedrägligt beteende. Brottet består i att en person inte gör rätt för sig när han begagnar sig av något som tillhandahålls mot kontant betalning. Brottet förutsätter inte att någon vilseleds till att tillhandahålla den aktuella prestationen.

Beträffande snyltning gäller emellertid att detta brott får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt (9 kap. 12 § andra stycket BrB). Här kan således sägas råda en presumtion mot åtal.

Det är inte heller särskilt många fall av snyltning som leder till lagföring. Enligt statistik från RÅ uppgick antalet lagföringsbeslut när det gäller just snyltningsbrottet under år 2000 till 611 fall. De fördelade sig på så sätt att i 54 fall utfärdades strafföreläggande, i 111 fall meddelades åtalsunderlåtelse och i 446 fall väcktes åtal.

När det gäller personer som reser med kollektiv persontrafik finns en särskild lag som möjliggör för vissa trafikföretag att ta ut en tilläggsavgift av resande som inte kan förete giltig biljett (lagen [1977:67] om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik). Lagen gäller sådana trafikföretag för vilka regeringen eller förvaltningsmyndighet fastställer taxa. Bland dem som tillämpar lagen kan nämnas Storstockholms lokaltrafik.

Mot denna bakgrund – främst det förhållandet att tämligen få fall leder till lagföring - framstår det inte som särskilt angeläget att i våra överväganden beakta snyltningsbrottet.

Vi har inte heller i övrigt funnit anledning att i våra överväganden i denna fråga behandla andra brott än snatteri.

5.4.3 Överlämnande av den gripne till närmaste polisman

Bedömning: När det föreskrivs i 24 kap. 7 § andra stycket RB att den gripne skall överlämnas till närmaste polisman innebär det ett krav på ett *fysiskt* överlämnande.

JO om sättet för överlämnande av den gripne till en polisman

Såväl JK som JO har bedömt att det ingripande som normalt tillämpas av en butikskontrollant eller annan enskild för att säkerställa identifiering och rapportering av en person som har ertappats med ett butikstillgrepp måste betraktas som ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. Vi har inte någon annan uppfattning i den delen.

Av bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB följer att den som har blivit föremål för ingripandet skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. JO har uttalat sig även om på vilket sätt detta överlämnande skall ske (JO 2000/01 s. 137, se avsnitt 3.5.2).

I det aktuella beslutet hade JO att bedöma den metod – snattefonen – för utredning av snatteribrott som hade utvecklats och tillämpats under några års tid av polisen i södra Sverige. Metoden innebar bl.a. att den person som hade gripits av en butikskontrollant eller någon annan enskild person överlämnades till en polisman per telefon.

JO ansåg att det inte är lagligen möjligt att överlämna en gripen person till en polisman på detta sätt. Överlämnandet av den gripne skall enligt JO vara ett *fysiskt* sådant.

Vår bedömning när det gäller sättet för överlämnandet av den gripne till en polisman

Det primära syftet bakom bestämmelsen om överlämnande av den gripne till en polisman är enligt vår mening – vilket också JO har framhållit – att polismannen skall inställa sig för att ha möjlighet att överta gripandet enligt 24 kap. 7 § första stycket RB. För det fall polismannen gör den bedömningen att det saknas lagliga förutsättningar för honom att överta gripandet enligt den nu nämnda bestämmelsen skall den gripne frigges.

När det gäller just misstanke om enbart snatteri kan den situationen förväntas uppkomma i ganska många fall, eftersom misstanke om snatteri som regel inte utgör grund för en polisman att gripa den som misstänks för brottet.

För att en polisman skall kunna besluta om gripande fordras ju som huvudregel att det brott varom misstanke har uppstått kan följas av fängelse ett år eller däröver (24 kap. 1 § RB jfrd med 24 kap. 7 § första stycket RB). För att en enskild person skall kunna gripa en misstänkt är det tillräckligt att det på det aktuella brottet

kan följa fängelse. Snatteri har ett straffmaximum om fängelse i högst sex månader. I *praktiken* kommer således den polisman som infinner sig vid platsen för ett envarsgripande p.g.a. misstanke om snatteri många gånger att häva detta gripande.

När polismannen väl är på platsen där den som har gripits enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB befinner sig kan denne också – som även JO påpekat – ha skäl att företa andra brottsutredande åtgärder. Det kan t.ex. finnas skäl att kroppsvisitera den gripne om denne vägrar att uppge sin identitet (jfr 19 § Pl). Situationen med okänd identitet utgör ju dessutom skäl för en polisman att överta gripandet enligt 24 kap. 7 § första stycket RB, även om det brott varom misstanke har uppkommit utgörs av snatteri. Några brottsutredande åtgärder har – med ett undantag – inte en enskild person rätt att företa. Undantaget avser behörigheten att besluta om beslag (27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB).

Det förhållandet att överlämnandet skall ske till *närmaste* polisman talar mycket starkt för att med detta avses ett fysiskt överlämnande. Om det skulle vara möjligt att överlämna en gripen person per telefon, finns det ju inte någon anledning att föreskriva att överlämnandet skall ske just till den polisman som är närmast. Det är då knappast möjligt att avgöra vem som är närmaste polisman.

Av redogörelsen för tidigare överväganden (avsnitt 5.3.1) framgår att rättsläget i tiden före RB innebar att en person som hade gripits – eller anhållits som frihetsberövandet då benämndes – av en enskild rent fysiskt skulle inställas inför häktningsmyndigheten som hade att pröva om den misstänkte skulle släppas fri eller ej. Häktningsrätten utövades i denna situation inte av domstol utan av andra från domstolen fristående befattningshavare.

Processkommissionens lagförslag år 1926 innebar att den som hade gripits av en enskild, som huvudregel skulle överlämnas till närmaste polisman. Polismannen hade att antingen frige den misstänkte eller inställa honom för närmast statsåklagare eller polismyndighet. I vissa fall kunde dock den enskilde i stället omedelbart ställa den gripne inför statsåklagare eller polismyndighet. Att man då hade något annat i åtanke än ett rent fysiskt överlämnande till polismannen, eller för den delen, till statsåklagare eller polismyndighet anser vi i princip är uteslutet.

Här skall också anmärkas att när bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB skrevs var möjligheten att överlämna en gripen person på annat sätt än rent fysiskt, t.ex. per telefon, om inte obefintliga så i vart fall ytterst begränsad. Att överlämnandet skulle kunna

ske på det sättet var därför knappast något som lagstiftaren då hade i åtanke.

Vi vill här slutligen lyfta fram bestämmelsen i 35 § LUL som reglerar rätten för envar att gripa den som är under 15 år.

I förarbetena till bestämmelsen i 35 § LUL uttalades i fråga om envarsgripande bl.a. att på samma sätt som gäller enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB bör föreskrivas att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. Vidare konstaterades att det ligger i sakens natur att skyldigheten att överlämna barnet till en polisman inte gäller för det fallet att barnet har frigetts innan polisen har haft rimlig möjlighet att *komma till platsen* eller ett överlämnande annars i praktiken skulle kunnat äga rum (prop. 1983/84:187 s. 25).

Även det nu återgivna förarbetsuttalandet visar att det inte är fråga om något annat än ett rent fysiskt överlämnande av den gripne, vare sig enligt bestämmelsen i RB eller – för den delen – i LUL.

Sammantaget innebär således detta att vi inte har någon annan uppfattning än JO i frågan om möjligheten att överlämna en envarsgripen person till en polisman per telefon. Överlämnandet av den gripne till en polisman måste således i dag vara ett fysiskt sådant. Ett annat sätt för överlämnandet kräver en lagändring.

5.4.4 En polismanns möjlighet att häva ett gripandebeslut

| |
|--|
| Bedömning: En polisman är behörig att häva ett gripande som har beslutats av en enskild person. |
|--|

Vi har i föregående avsnitt angett att den gripne skall frigges om det saknas förutsättningar för en polisman att överta ett gripande som har beslutats av en enskild person. Vi anser att det här finns skäl att något beröra en polismanns möjlighet att häva ett gripande som har beslutats av en enskild person. Att den polisman till vilken en envarsgripen person överlämnas är behörig att besluta att ett sådant gripande skall hävas framgår nämligen inte med önskvärd tydlighet av författningsbestämmelserna i saken.

Enligt gällande rätt är grundprincipen att det ankommer på åklagaren att besluta om ett gripande skall hävas. Skälet till det är att ett sådant beslut anses utgöra ett negativt anhållningsbeslut (se bl.a. Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 24:36 samt prop. 1996/97:175 s. 56).

År 1997 infördes dock en möjlighet för polismyndigheten och även för en enskild polisman att i viss begränsad utsträckning fatta beslut om att ett gripande skall hävas. En bestämmelse av denna innebörd finns således numera i 24 kap. 8 § tredje stycket RB.

Enligt bestämmelsens ordalydelse tycks gälla att det – förutom åklagaren – endast är polismyndigheten som kan häva ett gripandebeslut som har fattats med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB. En polisman får nämligen enligt bestämmelsen i 24 kap. 8 § tredje stycket RB – under vissa ytterligare förutsättningar – häva ett gripandebeslut endast om han själv har fattat beslutet. I situationen med envarsgripande har ju beslutet inte fattats av polismannen utan av en enskild person.

Som vi har angett innebär dock det förhållandet att den polisman, till vilken den envarsgripne överlämnas, som gör den bedömningen att det inte finns lagliga förutsättningar för honom att överta gripandet att den gripne skall frigges. Ett annat synsätt skulle ju få orimliga konsekvenser, bl.a. skulle tiden för frihetsberövandet komma att förlängas om det fordrades ett beslut av polismyndigheten i den situationen.

Noteras skall att Processkommissionens lagförslag år 1926 innehöll en uttrycklig bestämmelse om att en polisman ägde besluta att en envarsgripne person skulle frigges (avsnitt 5.3.1). Detta kom dock inte att tas in i den slutliga utformningen av bestämmelsen i 24 kap. 7 § RB. Det framgår dock av Processlagberedningens betänkande några år senare att man tänkte sig att den gripne – utan att närmare ange för vilka fall detta skulle gälla – skulle kunna frigges innan gripandet hade anmälts till åklagare (NJA II 1943 s. 329). Processlagberedningen anförde i denna del följande.

Med hänsyn till vikten av att, då någon har gripits, frågan om anhållande snarast möjlig prövas har stadgats, att anmälan om gripandet skyndsamt skall göras hos anhållningsmyndigheten, som har att besluta, om den gripne skall anhållas eller frigges. Klart är, att den gripne kan, då skäl äro därtill, utan sådan anmälan genast frigivas.

När det gäller ungdomar under 15 år är regelsystemet tydligt på den här punkten. Det ankommer således på polismyndigheten eller åklagaren – och inte på en enskild polisman – att fatta beslut om den unge person som har gripits av envar skall frigges (35 § andra stycket LUL). Här råder således en skillnad beroende på vilken ålder lagöverträdaren har. Möjligen beror denna skillnad på att bestämmelsen i LUL egentligen är till för att möjliggöra ett förhör

med den unge (se t.ex. SOU 1993:60 s. 154). En person under 15 år kan ju inte åtalas.

5.4.5 Möjlighet att anmäla ett gripande till en polisman

Förslag: När någon har gripits för snatteri skall det muntligen anmälas till en polisman. En sådan anmälan får göras per telefon.

Svårigheter att få till stånd förhör under en brottsutredning

I betänkandet Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59) har vi lämnat förslag som avser att ytterligare effektivisera sanktionssystemet vid utevaro från förhör under en förundersökning. Vi föreslog där att det skall införas en möjlighet att kalla den som skall höras under förundersökningen vid äventyr av vite (SOU 2001:59, avsnitt 3.2.4).

Bakgrunden till vårt förslag i den delen var bl.a. att det från polishåll hade framförts att det fanns svårigheter att få personer som kallas till förhör under en förundersökning att inställa sig vid förhöret.

Orsakerna till att personer som kallas till förhör inte vill inställa sig är säkerligen många. Ett skäl kan vara att det kan upplevas som tidsödande att infinna sig hos polisen. Ett annat skäl kan vara att den tidpunkt som av polisen har satts ut för förhöret inte passar den som skall höras. Ytterligare ett skäl kan säkerligen vara att det saknas intresse av att ett visst brott utreds och leder till lagföring. En misstänkt som i dag vill undandra sig, eller i vart fall förhålla, en brottsutredning har ganska stora möjligheter att lyckas med detta genom att inte infinna sig vid förhör.

Ytterligare förslag som kan underlätta att förhör äger rum

Enligt gällande rätt skall den som grips för butikstillgrepp skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Om bestämmelsen tillämpades skulle det innebära att polis i princip skulle behöva komma till platsen för varje butikstillgrepp där någon har gripits. Det är i praktiken omöjligt. Polisens resurser räcker inte på långa vägar till för det.

I dag är det i stället många gånger i praktiken så att polisen överhuvudtaget inte kontaktas när en person som misstänks för snatteri har gripits av en butikskontrollant eller annan enskild person. Det sker dock i de fall då den gripnes identitet inte går att fastställa (se avsnitt 3.2). Det innebär att de flesta butikssnatterier kommer till polisens kännedom först genom en skriftlig anmälan. Den misstänkte blir då i regel kallad till förhör. Vi har tidigare angett att sådana förhör ibland är svåra att få till stånd.

Det förfarande som i dag i praktiken tillämpas är inte helt förenligt med lagens regler. Det är svårt att se vilket det lagenliga alternativet skulle vara. Om en enskild gripit en misstänkt för butikstillgrepp och det inte finns någon polis som kan komma till platsen, vilket i praktiken torde vara det vanligen förekommande fallet, så finns det uppenbarligen inte någon möjlighet för den enskilde som gjort ingripandet att lagligen avsluta saken. Det är redan av det skälet uppenbart att en reformering av reglerna måste ske. Därtill kommer att de nuvarande reglerna har medfört en brist i effektiviteten i det brottsbeivrande systemet.

I avsnitt 3.5.2 finns en beskrivning av en metod att utreda butikssnatterier som tillämpades under flera års tid av polisen i södra Sverige (snattefonförfarandet). Metoden gick i korthet ut på att hela brottsutredningen gjordes färdig i nära anslutning till det att den misstänkte gripits av en butikskontrollant enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. Den gripne överlämnades därvid muntligen till en polisman per telefon. Polismannen prövade gripandet efter en beskrivning, lämnad av den enskilde som gjort gripandet, av den inträffade händelsen. Om den misstänkte samtyckte till det ägde därefter ett förhör rum med honom omedelbart per telefon.

Genom att polisen således omedelbart kontaktades när en person gripits misstänkt för snatteri skapades förutsättningar för att förhöret med den misstänkte kunde komma till stånd och dessutom i de flesta fall tämligen omedelbart. Som framgätt i bl.a. avsnitt 5.4.3 var denna metod för brottsutredning inte laglig.

Vi anser att ytterligare förslag som kan underlätta att få personer att medverka till förhör under en brottsutredning nu bör kunna övervägas.

Möjlighet att anmäla ett envarsgripande till en polisman

Det tillvägagångssätt som i dag tillämpas gentemot personer som grips av enskilda misstänkta för snatteri innebär i många fall att den

enskilde – efter att ha företagit vissa andra brottsutredande åtgärder – i praktiken häver sitt eget gripande. Den inträffade händelsen anmäls därefter skriftligen till polisen.

Regelsystemet beträffande rätten för envar att gripa en misstänkt tillåter inte att den enskilde häver sitt eget gripande. Den gripne *skall* ju överlämnas till en polisman (jfr dock uttalanden i prop. 1983/84 s. 25). Detta – att en polisman överhuvudtaget inte prövar gripandet – är från rättssäkerhetssynpunkt inte helt tillfredsställande för den gripne.

Ett sätt att öka rättssäkerheten för den misstänkte samtidigt som själva förfarandet effektiviseras och sker snabbare vore att skapa en möjlighet att – i vissa situationer – muntligen *anmäla* själva gripandet till en polisman. Denna anmälan skulle då få ske per telefon.

Om denna möjlighet öppnades skulle således en polisman kontaktas i princip varje gång en person gripits misstänkt för snatteri. Detta – att en polisman omedelbart kontaktas – skulle sannolikt även ha vissa brottspreventiva effekter.

Butiksstölder anmäls i stort sett enbart om det finns en gärningsman som har gripits. Vi har i avsnitt 2.3 redogjort för brottsutvecklingen när det gäller butikstillgrepp. Där framgår bl.a. att det år 2000 anmäldes ca 52 000 butiksstölder i landet som helhet. Vi har inte lyckats få fram någon statistik som visar hur många av dessa som utgörs av butikssnatterier. Däremot finns lagföringsstatistik beträffande snatteribrottet. Som vi har angett tidigare är inte heller den statistiken begränsad till att avse just butikssnatterier (avsnitt 2.3). Det anses dock rimligt att anta att majoriteten av de snatterier som ingår i lagföringsstatistiken avser butikssnatterier. När det gäller snatteri meddelades under år 2000 drygt 13 000 lagföringsbeslut. De fördelade sig på så sätt att antalet domar uppgick till 2 757, strafförelägganden till 7 429 och åtalsunderlåtelse till 3 174.

Som också framgått tidigare kommer de flesta butikssnatterier i dag till polisens kännedom genom en skriftlig anmälan. Antagligen har denna praxis vuxit fram ur den verklighet som består i att polisen i dag, bl.a. till följd av att annat måste prioriteras, inte har ansett sig kunna inställa sig vid platsen – i vart fall inte inom en rimlig tid – där en för snatteri misstänkt person har gripits. Det gäller måhända särskilt som det i regel inte finns skäl för en polisman att överta den enskilde personens gripande om brottsmisstanken utgörs av snatteri (jfr avsnitt 5.4.3).

Anmälningssupptagningen per telefon kan möjligen innebära ett visst tärande på polisens resurser. En skriftlig brottsanmälan som kommer in till polisen behöver t.ex. inte nedtecknas av en polisut-

bildad person. Mot detta skall emellertid vägas de vinster som kan förväntas uppkomma genom att i princip hela brottsutredningen i de flesta fall kan färdigställas direkt efter ett telefonsamtal. Vi återkommer till detta nedan (avsnitt 5.4.11)

Här skall också tilläggas att RPS – med hänvisning just till den rationaliseringsvinst som förfarandet enligt styrelsens bedömning innebär - har begärt att regeringen skall överväga sådana författningsändringar som gör det möjligt att handlägga snatteriärenden på det förenklade sätt som gjordes av polisen i södra Sverige genom snattefonförfarandet. Enligt RPS redovisade den aktuella polismyndigheten under ett år ca 1 500 snatteriärenden på detta förenklade sätt. Det innebär enligt styrelsen en besparing av sju polistjänster (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001-2003, s. 43) Vad vi nu har sagt innebär sammantaget att möjligheten att i vissa fall kunna anmäla ett gripande till en polisman sannolikt skulle öka såväl rättssäkerheten som effektivisera förfarandet samt dessutom ha vissa brottspreventiva effekter.

Det som möjligen skulle kunna tala emot att en sådan möjlighet införs är att snatteribrottet därigenom skulle komma att prioriteras hos polisen på bekostnad av utredningar om annan brottslighet. Sammantaget bedömer vi ändå att denna möjlighet att anmäla gripandet kan förväntas medföra sådana fördelar att prioriteringsfrågan inte bör hindra ett genomförande. Detta leder oss således till slutsatsen att det bör införas en möjlighet att till en polisman per telefon anmäla att en person har gripits misstänkt för snatteri.

I snattefonförfarandet (avsnitt 3.5.2) begränsades användningen till att avse enbart erkända snatteribrott. Vi anser inte att det finns skäl att begränsa tillämpningsområdet på detta sätt. Denna metod för utredning av snatterier skall således gälla oavsett den misstänktes inställning i skuldfrågan.

Något krav på att anmälan skall ske till *närmaste* polisman bör inte heller ställas upp för den nu aktuella situationen. Vi tänker oss att man inom polisen inrättar olika telefonnummer på vilka anmälan kan ske. Dessa telefoner bör vara bemannade under de tider butiker och varuhus normalt håller öppet.

5.4.6 Polismannens prövning efter det att anmälan om gripandet har skett

Omfattningen av polismannens prövning

Förslag: Sedan gripandet har anmälts skall polismannen skyndsamt pröva om gripandet skall hävas. Om gripandet inte hävs skall den gripne skyndsamt överlämnas till en polisman.

Efter det att gripandet anmälts till en polisman måste givetvis polismannen äläggas en skyldighet att på något sätt pröva gripandet.

När det gäller misstanke om enbart snatteri finns det skäl för en polisman att gripa den misstänkte om identiteten på den misstänkte inte går att fastställa. Gripandeskäl föreligger dessutom – under vissa ytterligare förutsättningar – om den misstänkte saknar hemvist inom riket (24 kap. 1 och 2 §§ jfrd med 24 kap. 7 § första stycket RB).

Anledningen till att det i dessa situationer går att frihetsberöva en person även för brott av mer ringa slag är att det anses att det då finns klara indikationer på att den misstänkte avser att undandra sig att medverka i brottsutredningen. Det skall framhållas att det är förutsatt att tillämpningen av dessa bestämmelser sker med återhållsamhet och med allt större restriktivitet ju lindrigare brott det är fråga om (prop. 1986/87:112 s. 32).

Här skall också nämnas att det beträffande misstänkta som har hemvist i ett annat nordiskt land gäller att bestämmelsen som medger ett frihetsberövande oberoende av brottets beskaffenhet inte kan tillämpas (se härom Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 24:18 och vad som där anges om nordiska konventioner som tillåter delgivning och lagföring i annat nordiskt land).

Vi har övervägt att låta den polisman till vilken gripandet anmäls, utan någon begränsning, pröva gripandet i hela dess omfattning. En sådan prövning skulle kunna leda till att polismannen beslutar att den gripne skall frigges eller att han beslutar sig för att överta den enskilde personens gripande.

Det går emellertid enligt vår bedömning knappast 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.

Vi har därför stannat för att polismannens prövning "på distans" av gripandet endast skall avse om det finns skäl att *häva* gripandet. Visserligen får en enskild person i den situationen också verkställa ett beslut som en polisman har meddelat. Att den enskilde i en situation som denna får verkställa ett beslut om att någon skall försättas på fri fot ser vi dock inget problem med.

Efter det att anmälan om gripandet har skett skall därför polismannen skyndsamt pröva om gripandet skall hävas. Gripandet skall därvid hävas om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. Sannolikt kommer de flesta sådana prövningar att leda till att gripandet hävs. Om gripandet emellertid inte hävs skall den gripne överlämnas till en polisman enligt vanliga regler, dvs. normalt genom att en polisman inställer sig på plats för att där pröva gripandet.

Identifiering av den gripne

Förslag: Den gripnes identitet skall fastställas av polismannen innan det avgörs om det finns förutsättningar att häva gripandet.

När en butikskontrollant eller annan enskild griper en person misstänkt för snatteri brukar den som har gjort ingripandet företa vissa brottsutredande åtgärder innan han bestämmer sig för om den gripne skall frigges eller om en polisman skall kallas till platsen för att pröva gripandet (se avsnitt 3.2). De åtgärder som den enskilde företar brukar bl.a. vara att be den gripne identifiera sig. Den gripne får då uppge sitt namn och även 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. Som vi har framhållit tidigare är denna praxis – dvs. att den enskilde själv friger den gripne – knappast förenlig med gällande lagstiftning.

Enligt vad som har uppgetts för oss inträffar det så gott som aldrig att den person som av en enskild har identifierats på det sätt som vi nu har beskrivit inte är den han verkligen har uppgett sig vara.

Av JO:s uttalanden rörande tillämpningen av snattefonförfarandet (se avsnitt 3.5.2) framgår att han är av den uppfattningen att

det inte är godtagbart att en så central del av brottsutredningsförfarandet som 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 till det inträffade. Enligt JO:s bedömning ligger ansvaret för att den misstänktes identitet fastställs på ett riktigt sätt på den polisiäre befattningshavare som utreder brottet.

Vi har utgått från vad JO har sagt i denna del. Vi har därför förutsatt att, efter det att gripandet har anmälts till en polisman, *denne* – innan det avgörs om gripandet skall hävas – fastställer identiteten på den gripne på samma sätt som i dag sker efter ett överlämnande. Det gäller således även om det i och för sig inte finns något som tyder på att den misstänktes uppgift om sin identitet till den som har gjort ingripandet inte är korrekt.

Givetvis skall polismannen, om han redan av den berättelse som lämnas av den enskilde som har gjort ingripandet (se avsnitt 5.4.9), bedömer att den inträffade händelsen inte utgör ett brott häva gripandet. Om den inträffade händelsen inte utgör ett brott finns det ju inte skäl för ett frihetsberövande. Det gäller alldeles oavsett om den gripnes identitet är fastställd eller ej.

Som kommer att framgå i avsnitt 5.4.10 föreslår vi där att en ordningsvakt, under vissa förutsättningar, skall kunna kroppsvisitera en gripen person för att fastställa dennes identitet. Vi vill därför redan här säga att polismannen skall säkerställa identiteten på den gripne även om en ordningsvakt genom en kroppsvisitation har säkerställt identiteten på den gripne. Om identiteten inte går att fastställa av polismannen saknas förutsättningar för honom att häva gripandet.

Hur skall identifieringen av gripna gå till per telefon?

Bedömning: Om polismannen vid telefonsamtalet ställer kontrollfrågor till den gripne med hjälp av olika register och den gripne 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.

Identifiering hos bl.a. polisen i dag

Innan vi beskriver hur den av polismannen företagna identifieringen skall gå till vill vi säga några ord om hur identifiering av misstänkta i samband med polisförhör vanligen går till i dag.

När en person som är misstänkt för ett brott kallas till polisen för att höras över brottsmisstanken brukar denne få legitimera sig i samband med att förhöret genomförs. Om den misstänkte inte har någon legitimation får han ta med sig en person som kan intyga identiteten. Polisen kontrollerar sedan identiteten mot mantalsregistret.

Telefonförhör med misstänkta förekommer i dag i väldigt liten utsträckning. Det kan dock ske om det är någon kompletterande fråga som behöver ställas. Det är då i regel den person inom polisen som har hållit det tidigare förhöret som ringer och ställer den kompletterande frågan.

I kapitel 7 kommer vi att behandla frågan om skriftliga berättelser under en brottsutredning. Som kommer att framgå där finns en möjlighet att, i stället för att hålla förhör, infordra en skriftlig berättelse från t.ex. ett vittne. Bestämmelsen möjliggör dock även – i och för sig undantagsvis – att en misstänkt lämnar en skriftlig berättelse. När detta förfarande tillämpas under en brottsutredning sker av naturliga skäl inte heller någon kontroll av identiteten genom ett personligt sammanträffande mellan den som har lämnat berättelsen och en företrädare för polisen.

Vi har också tittat på hur identifiering sker i dag inom andra delar av rättsväsendet. I domstol sker inte annat än en ytterst summarisk identitetskontroll av den tilltalade. Brukligt är nämligen där att den tilltalade endast får bekräfta ett namn och personnummer som läses upp för honom av domaren. Även i domstol sker förhör ibland per telefon. Inte heller då synes identiteten kontrolleras på något mer ingående sätt annat än i undantagsfall.

JO

Av JO:s uttalanden rörande tillämpningen av snattefonförfarandet (se avsnitt 3.5.2) framgår att han är av den uppfattningen att det normalt måste till ett *personligt* sammanträffande mellan den hos polisen som gör en identitetskontroll av en misstänkt och den som skall identifieras.

Vår bedömning

Utgångspunkten har för oss varit att identifieringen av den gripne vid telefonsamtalet med en polisman måste kunna lösas på ett praktiskt sätt som inte medför en alltför stor omgång. Tillvägagångssättet måste även vara betryggande ur rättssäkerhetssynpunkt. Det skulle ju inte uppstå några som helst vinster – snarare tvärtom - om den gripnes identitet inte kunde fastställas på ett betryggande sätt i detta förfarande. Det är vi självklart inte intresserade av.

Vår bedömning är att identifiering vid ett telefonsamtal mellan en polisman och en misstänkt person mycket väl går att utforma på ett sådant sätt att rättssäkerheten inte äventyras. Vi anser nämligen att JO:s farhågor för misstag i samband identifiering per telefon är överdrivna. Vad vi känner till har det inte kommit fram något som visar att det i samband med att snattefonförfarandet tillämpades, vilket var under flera års tid, förekom några felaktigheter när det gäller identifieringen av den misstänkte. Anmärkas skall dock att det inte har skett någon utvärdering av det försöket.

Om en polisman vid ett telefonsamtal ställer kontrollfrågor till den misstänkte med hjälp av olika register och 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 anser vi att identiteten på ett tillräckligt betryggande sätt är fastställd.

Att det av oss föreslagna tillvägagångssättet för att identifiera misstänkta avviker från den rutin som i dag vanligen tillämpas gentemot en misstänkt person är inte särskilt märkligt. Den brottsutredningsmetod som vi nu vill införa har ju inte varit lagligen möjlig tidigare.

Vi vill här också tillägga att det inte är helt ovanligt att den som misstänks för ett butiksnatteri sedan tidigare är känd av polisen. När sådana situationer föreligger behöver oftast kontrollfrågor på sätt som nu har beskrivits inte ställas beträffande identiteten. Personlig kännedom är således ofta ensamt en tillräckligt betryggande form för identifiering.

När det gäller möjligheten att fastställa identiteten på misstänkta som har hemvist i ett annat land – vare sig det är i Norden eller utanför - kan det vara svårt att göra det på det sätt som vi har tänkt oss. Det gör att beträffande sådana gripna personer kan i regel anmälan om gripande inte ske i stället för att överlämna den gripne till en polisman (se dock vad vi har sagt om personlig kännedom).

Sådana gripna personer får då – precis som i dag - överlämnas till en polisman.

5.4.7 Lagöverträdare som är under 15 år

Förslag: Möjligheten att anmäla ett gripande till en polisman per telefon i stället för att överlämna den gripne gäller inte om den gripne är under 15 år.

I 35 § LUL finns en bestämmelse om rätt för envar att gripa den som inte har fyllt 15 år. Bakgrunden till denna särreglering beträffande de allra yngsta lagöverträdarna är att ett barn under 15 år inte kan gripas enligt 24 kap. RB eftersom brott överhuvudtaget inte kunde begås av barn under 15 år vid tiden för RB:s ikraftträdande år 1948. Då gällde nämligen fortfarande 1864 års strafflag. I och med BrB:s ikraftträdande år 1965 kan dock barn under 15 år begå brott. En misstanke om brott är ju en grundförutsättning för att bestämmelserna om gripande skall kunna tillämpas. Därmed öppnades möjligheten att föreskriva att även barn under 15 år skulle kunna gripas. Det dröjde dock fram till mitten av 1980-talet innan en bestämmelse om detta togs in i LUL (prop. 1983/84:187 s. 24 ff, SFS 1984:954).

Vi har övervägt om denna möjlighet att anmäla ett gripande till en polisman skall gälla även lagöverträdare som är under 15 år.

När det gäller lagöverträdare som är under 15 år ankommer det på antingen polismyndigheten eller åklagaren att fatta beslut om den unge som har gripits skall frigges eller hållas kvar för förhör (35 § andra stycket LUL). Beslutanderätten i frågan om ett eventuellt fortsatt frihetsberövande ligger således på en högre nivå än polisens. Det skulle därmed fordras att en eventuell anmälan om gripandet sker antingen till polismyndigheten eller till åklagaren. Det framstår inte som en särskilt praktisk lösning.

Därtill kommer att ett barn under 15 år inte kan åtalas för den händelse som har föranlett gripandet. Bestämmelsen om envarsgripande i LUL är, som framgått, i första hand till för att möjliggöra förhör med den unge lagöverträdaren (se härom även SOU 1993:60 s. 154).

Det innebär sammantaget att beträffande den nu aktuella ålderskategorin – dvs. personer som är under 15 år - skall det inte vara möjligt att anmäla gripandet till en polisman i stället för att överlämna den gripne till en polisman.

5.4.8 Hanteringen av den tillgripna varan

Förslag: Om den enskilde har beslagtagit en vara som misstänks vara tillgripen, skall anmälan om gripandet inte kunna användas i stället för att den gripne överlämnas till en polisman.

Ett informellt förfarande

När en person som misstänks för snatteri ertappas kan det måhända tyckas som att det finns behov av att ta de tillgripna föremålen i beslag. Att en enskild person – t.ex. en butikskontrollant – i samband med ett gripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB i och för sig kan ta föremål i beslag framgår av 27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB.

I praktiken är det dock tämligen vanligt att butikskontrollanten eller den person som för butikens räkning har ingripit återfår det tillgripna föremålet utan att det blir aktuellt med beslag. När den misstänkte erkänner tillgreppet – eller i vart fall inte förnekar det – är det förfarandet sannolikt undantagslöst. Även när den gripne förnekar brott händer det många gånger att han inte gör anspråk på den vara som misstänks vara tillgripen.

Ett sådant informellt förfarande som nu har beskrivits tycks av många accepterat i situationen med envarsgröpande, dvs. när gärningsmannen ertappas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Som en ytterligare förutsättning för att tillämpa detta informella förfarande fordras dock att egendomen snabbt kan återställas till den rätte ägaren (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 27:8 f där det också framgår att JO under senare år ställt sig allt mer negativt till ett sådant informellt förfarande).

Vi ansluter oss till ståndpunkten att det informella förfarandet måste accepteras i fallet när en person som misstänks för ett butikstillgrepp grips av envar. Det tillgripna föremålet kan ju här dessutom i regel snabbt återställas till den rätte ägaren. En förutsättning för det måste dock, anser vi, vara att den gripne som har föremålet i sin besittning inte gör gällande någon rätt till det. Vi vill framhålla att detta tillvägagångssätt är ett undantag från det formella förfarande som normalt skall tillämpas gentemot en person som har egendom i sin besittning och beträffande vilken beslagsreglerna i 27 kap. RB formellt är tillämpliga.

När detta informella förfarande tillämpas är det dock viktigt att det av den dokumentation som polismannen upprättar framgår dels

att det aktuella föremålet har återlämnats, dels värdet på föremålet. Det sistnämnda behövs ju främst för att avgöra om ett snatteribrott föreligger (se avsnitt 2.2).

Mot den nu redovisade bakgrunden anser vi att hanteringen av den vara som misstänks tillgripen *normalt* – dvs. när det informella förfarandet tillämpas – inte erbjuder något särskilt problem.

Föremål tas i beslag

Annorlunda förhåller det sig när den enskilde verkligen tar det misstänkt tillgripna föremålet i beslag, t.ex. av det skälet att den misstänkte gör anspråk på föremålet.

Regelsystemet beträffande beslag framstår inte som särskilt anpassat till fallet när en enskild person tar föremål i beslag. Möjligen beror det just på att det inte inträffar särskilt ofta (se Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 27:3 där den situationen beskrivs som "i extrema fall").

Den bestämmelse som vi främst tänker på här är den som föreskriver att när ett beslag verkställs av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren, och denne inte har beslutat om beslaget, anmälan skyndsamt skall göras hos honom. Undersökningsledaren eller åklagaren skall då omedelbart pröva om beslaget skall bestå (27 kap. 4 § tredje stycket RB). Det är således så att beträffande ett beslag som har verkställts av en enskild person i samband med ett gripande det i regel inte är en polisman – ens om han infinner sig på brottsplatsen – som är behörig att pröva beslaget.

Särskilt detta förhållande gör att vi anser att, om det till äventyrs ändå skulle inträffa fall att den enskilde tar ett föremål som misstänks tillgripet i beslag, polisen skall inställa sig på plats för att dels pröva gripandet, dels – och framför allt – ta hand om det beslagtagna och låta en behörig person inom polismyndigheten pröva beslaget.

Vi har i våra överväganden här även tagit särskild hänsyn till att det är svårt för en enskild person – som i regel intar ställning som målsäganden eller i vart fall representant för denne – att själv komma i kontakt med en i detta avseende behörig person inom polisen.

Bör en polisman ges rätt att pröva beslag av enskilda?

Vi har givetvis övervägt att ge en polisman behörighet att pröva beslag som har gjorts av enskilda. Vi har stannat för att inte föreslå något sådant, främst eftersom situationen med beslag av enskilda inte är särskilt vanligt förekommande.

5.4.9 Butikskontrollanters och andra enskildas roll i samband med anmälan om gripandet

Ingripanden i samband med misstanke om butikssnatterier görs i regel av butikskontrollanter (väktare) eller anställda i butiken. Det kommer att vara dessa personer som per telefon för polismannen får beskriva den händelse som har inträffat. Om man bortser från att beskrivningen skall lämnas per telefon, är detta i och för sig ingen ny uppgift för dem. De gör det ju i dag i de fall när polisen inställer sig vid platsen för brottet. Även vid en skriftlig polisanmälan är det i regel de som har gjort ingripandet som beskriver den inträffade händelsen genom att nedteckna den.

Såväl butiksanställda som butikskontrollanter har redan en viss utbildning i de frågor som här har relevans. Det gäller t.ex. frågor om fullbordanstidpunkten vid butikstillgrepp. Vi har tidigare beskrivit att butiksanställda i dag får 5-10 timmars utbildning i säkerhetsfrågor samt att det i denna utbildning ingår bl.a. att noga gå igenom bestämmelsen om envarsgripande samt de regler som gäller beträffande fullbordanstidpunkten för ett snatteribrott (avsnitt 5.4.1).

När det gäller utbildningen av butikskontrollanter – som ju i regel innehar förordnanden som väktare – hänvisas till avsnitt 5.2.5 och redogörelsen där för innehållet i FAP 579-2. Vi kan dock här särskilt lyfta fram att väktare får utbildning i bl.a. bestämmelserna om envarsgripande och laga självtäkt samt de vanligaste brotten med fängelse i straffskalan. Dessa delar ingår i väktargrundkursens introduktionsavsnitt. Avsnittet omfattar totalt 44 timmars utbildning.

Vad vi nu anfört utesluter förstås inte att det kan behövas ytterligare informations- eller utbildningsinsatser när våra förslag genomförs.

5.4.10 Ordningsvaktens roll när det gäller ingripanden i samband med butikssnatterier

Allmänt

Som vi har angett tidigare finns det när det gäller misstanke om enbart snatteri skäl för en polisman att gripa den misstänkte om identiteten på den misstänkte inte går att fastställa. Gripandeskäl föreligger dessutom – under vissa ytterligare förutsättningar – om den misstänkte saknar hemvist inom riket (24 kap. 1 och 2 §§ jfrd med 24 kap. 7 § första stycket RB).

I fall med okänd identitet på den misstänkte kan olika situationer tänkas uppkomma. Det inträffar således att den som grips av envar misstänkt för butikstillgrepp vägrar att uppge sin identitet. Det kan också inträffa fall när den misstänkte visserligen uppger en viss identitet, men hans uppgift direkt framstår som osann. I sådana fall kallas i dag polis till platsen för att pröva gripandet.

Som framgått tidigare har det i våra tilläggsdirektiv (Dir. 2001:61) angetts att vi skall överväga frågan om vilken roll ordningsvakter bör ha när det gäller att ingripa mot personer som gör sig skyldiga till snatteri. Frågor som i direktiven anges bör ingå i våra överväganden i denna del är i vilken utsträckning ordningsvakter bör kunna medverka i samband med identifiering av en för snatteri misstänkt person samt vid dokumentering av förhållanden som är av betydelse för utredningen av sådana brott.

Innan vi redovisar våra överväganden i denna del vill vi först beskriva den roll ordningsvakter har i dag.

Ordningsvaktens roll i dag

Enligt uppgift till oss finns det ca 12 000 ordningsvaktsförordnanden i landet i dag. Det totala antalet personer som innehar ordningsvaktsförordnanden är dock svårt att beräkna. En och samma person kan nämligen inneha flera förordnanden. I genomsnitt förordnas ca 610-620 nya ordningsvakter per år i Sverige. Siffran omfattar inte sådana förordnanden som beror på att tiden för ett tidigare meddelat förordnande har gått ut. Ordningsvaktsförordnanden meddelas ju för viss tid som får uppgå till högst tre år (5 § LOV).

Den roll som ordningsvakter har i dag kan kort beskrivas så att de skall medverka till att upprätthålla allmän ordning (1 § LOV). Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid t.ex. sådana allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen och sådana offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § samma lag (2 § LOV). De får också, under vissa förutsättningar, förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstolar (2 a § LOV).

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får emellertid ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2 och 2 a §§ LOV (3 § LOV). Som exempel på när en ordningsvakt kan förordnas med stöd av 3 § LOV kan nämnas ordningshållning vid ambassader och konsulat, på inletorg och centrumanläggningar samt vid sjukhusmottagningar (prop. 1979/80:122 s. 25 f och 30 samt de allmänna råd som har meddelats i anslutning till bestämmelsen i 1 § i FAP 692-1).

Framhållas skall att bestämmelsen i 3 § LOV är utformad som en undantagsregel. Den är avsedd att användas först sedan det visat sig vara praktiskt omöjligt eller i varje fall mycket svårt att lösa ett problem på annat, godtagbart sätt. Vid denna prövning bör först undersökas om uppgiften är av den arten att det överhuvudtaget är nödvändigt att personal med särskilda befogenheter svarar för ordningshållningen. Om så är fallet skall först övervägas om uppgiften bör fullgöras av polisutbildad personal och om det kan ske utan att andra för polisverksamheten angelägna uppgifter eftersätts (prop. 1979/80:122 s. 29 ff).

Det är emellertid så att ordningsvakter numera relativt ofta tjänstgör vid centrumanläggningar och inletorg.

Ordningsvakter har tillagts motsvarande befogenheter som en polisman när det gäller möjligheten att belägga någon med fängsel (10 a och 29 §§ Pl), avvisa, avlägsna eller omhänderta en person med stöd av 13 § Pl (29 § Pl) samt att omhänderta en person på grund av berusning (1 och 10 §§ LOB). En ordningsvakt har dessutom rätt att verkställa en kroppsvisitation i samband med frihetsberövande eller avlägsnande, s.k. provisorisk skyddsvisitation. En förutsättning härför är att det är nödvändigt för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand. En sådan rätt att företa kroppsvisitation tillkommer för övrigt även enskilda personer som ingriper med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB (19 och 29 §§ Pl, se härom även Berggren, Munck, Polislagen, tredje upplagan, s. 156).

Ordningsvakter förordnas av RPS eller av polismyndigheten. En ordningsvakt är i princip skyldig att lyda en order som en polisman

meddelar honom i tjänsten och han har även en underrättelseskyldighet gentemot polismyndigheten (5-7 §§ LOV). En ordningsvakt har också en rapporteringsskyldighet gentemot en polisman (4 § ordningsvaktsförordningen).

Vi vill avslutningsvis nämna att det inom Justitiedepartementet pågår en övergripande översyn av användningen av ordningsvakter och väktare, deras arbetsuppgifter och befogenheter. I mars 2001 gav Justitiedepartementet en utredare i uppdrag att biträda vid denna översyn. I utredarens uppdrag har ingått bl.a. att överväga ordningsvaktens utbildning och organisatoriska ställning, ordningsvaktens arbetsuppgifter samt om det finns skäl att behålla skillnaden mellan ordningsvakter och väktare. Frågorna övervägs alltså i Justitiedepartementet.

Ordningsvakter ges en ny uppgift vid ingripanden i samband med butikssnatterier

Förslag: En ordningsvakt får i anslutning till det att en person har gripits enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändig för att dennes identitet skall kunna fastställas.

En ordningsvakt skall dokumentera sitt beslut om kroppsvisitation i ett protokoll. Detta skall skickas till polismyndigheten.

Vår uppgift när det gäller ordningsvakter inskränker sig till att överväga om de kan ges en roll när det gäller att ingripa mot personer som gör sig skyldiga till snatteri. I våra direktiv har uttryckligen angetts att vi bör överväga i vilken utsträckning ordningsvakter kan medverka i samband med identifiering av den misstänkte.

Här skall också nämnas att det för närvarande pågår en översyn av polisens arbetsuppgifter (Dir. 2000:105). Det är således *inte* en uppgift för oss att i något vidare perspektiv överväga vilka arbetsuppgifter som polisen skall ha och vilka uppgifter som lämpligen kan skötas av andra. Vi har tidigare också angett att det inom Justitiedepartementet pågår en övergripande översyn när det gäller användningen av bl.a. ordningsvakter, deras arbetsuppgifter och befogenheter. Det är således inte heller en uppgift för oss att göra en sådan översyn.

Som framgått har ordningsvakter i dag tillagts en antal uppgifter av polisiär natur. Det gäller bl.a. möjligheten att avvisa, avlägsna

eller omhändertaga en person med stöd av 13 § Pl (29 § Pl) samt att omhändertaga någon på grund av berusning (1 och 10 §§ LOB). En ordningsvakt har dessutom rätt att verkställa en kroppsvisitation i samband med frihetsberövande eller avlägsnande, s.k. provisorisk skyddsvisitation (19 och 29 §§ Pl).

Användningen av ordningsvakter för uppgifter som kan betraktas som polisiära har skett mot bakgrund av bl.a. att man inte längre anses kunna räkna med att samhällets brottsbekämpande organ, utan hjälp av enskilda och andra, kan svara för det arbete som behöver utföras för att förebygga och förhindra brott (se t.ex. SOU 1995:146 s. 17).

Eftersom identifiering i samband med envarsgripanden i dag – i situationen med okänd identitet – sköts av en polisman innebär det att våra överväganden kommer att handla om huruvida en ordningsvakt skall ges ytterligare befogenheter av polisiär karaktär.

Det skall framhållas att det finns skäl att tro att det inte rör sig om särskilt många fall där den som grips misstänkt för butikssnatteri av en enskild har okänd identitet. De allra flesta uppger frivilligt sin identitet för den som har gjort gripandet. Dessutom är det inte helt ovanligt att den som grips misstänkt för snatteri, men givetvis också andra brott, sedan tidigare är känd av den som har gjort ingripandet.

Just detta skulle måhända tala för att ingen annan än polisen skall ha befogenheten att med hjälp av någon tvångsätgård fastställa en gripens persons identitet. Att inrikta en lagstiftning, som dessutom innebär ett ingrepp i en grundläggande fri- och rättighet, på situationer som inte inträffar särskilt ofta är måhända inte särskilt angeläget. Ett alternativ har därför för oss varit att behålla nuvarande ordning. Det skulle innebära att frågan om att fastställa en misstänkt persons identitet i en situation som den förevarande *uteslutande* är en uppgift för en polisman.

Å andra sidan är det önskvärt att den tid som en person är frihetsberövad kan förkortas så mycket som möjligt. Det ligger inte minst i den misstänktes intresse. Som framgått tidigare har polisen i sin utryckningsverksamhet inte alltid möjlighet att prioritera brott av mer ringa slag, ens om en person är gripen för detta brott. Det gör att den enskilde, efter att ha företagit vissa brottsutredande åtgärder på egen hand, ofta häver sitt eget gripande. I fall med okänd identitet på den gripne brukar dock den enskilde inte häva gripandet utan vänta till dess att polis infinner sig. Vi har fått berättat för oss att det kan ta lång tid, ibland flera timmar, innan polisen inställer sig för att pröva ett gripande av det aktuella slaget.

En annan omständighet som möjligen skulle tala emot att ge ordningsvakter en ny roll i samband med ingripanden vid butiksnatterier är att det inte är tänkt – annat än undantagsvis – att ordningsvakter skall tjänstgöra i inomhuscentra eller liknande (prop. 1979/80:122 s. 29 ff). Om vi nu ger ordningsvakter behörighet att företa vissa brottsutredande åtgärder i samband med butikstillgrepp förutsätter det ju att ordningsvakter finns att tillgå i butiker och varuhus.

Vi bedömer dock att detta inte är något större problem. Som vi angett tidigare tjänstgör ordningsvakter relativt ofta vid centrumanläggningar och innerorg. Det innebär att det finns ordningsvakter att tillgå på många sådana ställen. I regel är dock deras förordnanden utformade så att de *inte* omfattar själva butikslokalerna. Det är då upp till RPS eller, i förekommande fall, respektive polismyndighet att se till att ordningsvaktsförordnanden utformas så att de omfattar även sådana ingripanden som en ordningsvakt gör inne i en butikslokal (jfr 5 § LOV).

Vid en samlad bedömning har vi kommit fram till att en ordningsvakt bör kunna ges en roll när det gäller att fastställa identiteten på en gripen person. Om en person som har gripits misstänkt för snatteri inte är villig att uppge sin identitet eller uppger en identitet vilken direkt kan sägas framstå som osann bör man kunna acceptera att denne person skall kunna kroppsvisiteras av en ordningsvakt. Kroppsvisitationen skall ha till syfte att fastställa identiteten på den gripne.

Vi vill här på nytt framhålla att en ordningsvakt redan i dag har befogenhet att besluta om kroppsvisitation (s.k. provisorisk skyddsvisitation, 19 och 29 §§ Pl). Det är således i sig inte en ny uppgift för dem. Det nya är att kroppsvisitationen nu får ske i ett annat syfte än vad som för närvarande är fallet.

Om identiteten på den misstänkte alltså är oklar eller okänd efter det att kroppsvisitationen har genomförts, saknas förutsättningar för den polisman, till vilken anmälan om gripandet har skett, att häva den enskildes gripande. Samma sak gäller om det inte finns en ordningsvakt att tillgå som kan besluta om kroppsvisitation av den gripne. Sådana situationer kan – trots vad vi har angett i denna del ovan – undantagsvis tänkas uppkomma. En polisman måste då normalt inställa sig på plats och pröva om det finns förutsättningar att överta gripandet med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB. I den delen blir det således inte någon förändring i förhållande till vad som gäller för närvarande.

Begreppet kroppsvisitation

Begreppet kroppsvisitation finns definierat i 28 kap. 11 § RB. Denna definition är avsedd att vara vägledande för tolkningen och tillämpningen av detta begrepp även i annan lagstiftning än RB (se bl.a. prop. 1993/94:24 s. 58 och vad som där sägs om RB som en "baslag").

Med kroppsvisitation avses således även i detta sammanhang en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (jfr 28 kap. 11 § tredje stycket RB).

Med uttrycket "annat som någon bär på sig" avses t.ex. en plånbok. Om den medhavda egendomen är sluten, t.ex. en stängd handväska, eller inte har någon betydelse i detta sammanhang (prop. 1993/94:24 s. 39 ff). Det anses således utgöra en kroppsvisitation att undersöka t.ex. en väska eller en plånbok som någon har med sig även om dessa råkar vara öppna.

I samband med att en ordningsvakt genomför en kroppsvisitation kan det – i undantagsfall - inträffa att han påträffar ett föremål eller en vara som är tillgripen. Vi har behandlat frågan om hanteringen av den tillgripna varan under avsnitt 5.4.8.

Verkställighetsföreskrifter

En kroppsvisitation som har beslutats med stöd av 28 kap. RB skall, om den är av mera väsentlig omfattning, verkställas inomhus och i avskilt rum. Det finns också regler för själva verkställigheten när det är en kvinna som skall kroppsvisiteras (28 kap. 13 § andra och tredje styckena RB).

I Pl finns – som framgått - en bestämmelse som ger en polisman rätt att i vissa situationer kroppsvisitera en person för att kunna fastställa dennes identitet (19 § första stycket 2 Pl). Även om det i anslutning till den bestämmelsen inte har getts några särskilda verkställighetsföreskrifter anses det ändå som självklart att en sådan kroppsvisitation skall göras med tillbörlig hänsyn till den omhändertagnes kön och på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödigt uppmärksamhet (Berggren, Munck, Polislagen, tredje upplagan, s. 126).

Vi anser att det mot den bakgrunden inte heller finns skäl att meddela några uttryckliga föreskrifter beträffande själva verkställigheten när en ordningsvakt skall kroppsvisitera en person i syfte

att säkerställa dennes identitet. Vad som har anförts i det föregående om tillvägagångssättet får nämligen gälla även i förevarande fall.

Här skall också framhållas att det i 8 § LOV föreskrivs att en ordningsvakt när han ingriper skall se till att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än som är oundvikligt med hänsyn till dess syfte.

Dokumentation av kroppsvisitationen

Bestämmelser om skyldighet att dokumentera olika polisingripanden finns i bl.a. RB och Pl. Sådana bestämmelser anses ha stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt, bl.a. eftersom det tydliggör att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda. Dessutom medger dokumentationsskyldigheten en kontroll av polisens verksamhet (prop. 1996/97:175 s. 64).

Av samma skäl är det alldeles uppenbart att även en ordningsvaks beslut om kroppsvisitation skall dokumenteras. För detta ändamål skall därför ett protokoll upprättas. Av protokollet skall framgå bl.a. vem som har fattat beslutet, grunden för beslutet och vem eller vilka beslutet har riktat sig mot samt vad som i övrigt har förekommit. Den ordningsvakt som har fattat beslutet om kroppsvisitation är ansvarig för att protokollet upprättas.

Enligt 7 § LOV gäller att en ordningsvakt skall hålla polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

Det kan säkerligen hävdas att en ordningsvakt redan till följd av den bestämmelsen är skyldig att underrätta polismyndigheten om en av honom företagen kroppsvisitation. Enligt vår bedömning bör dock en uttrycklig bestämmelse om att protokollet över kroppsvisitationen skall skickas till polismyndigheten författningsregleras särskilt.

5.4.11 Förhör med den misstänkte

| |
|--|
| Förslag: Efter det att polismannen har hävt gripandet får den misstänkte omedelbart förhöras. |
|--|

Som framgått tidigare utgör en av fördelarna med den utredningsmetod som vi nu föreslår att förutsättningarna att genomföra förhör under brottsutredningen ökar (avsnitt 5.4.5).

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 friges skall därför – som huvudregel – ett förhör omedelbart hållas med den misstänkte. Det skall understrykas att det förhör som polismannen vid telefonsamtalet genomför med den misstänkte *inte* kommer att vara ett s.k. anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § RB. Förhöret per telefon äger ju rum trots att den misstänkte inte längre är frihetsberövad.

Fråga inställer sig då hur man skall åstadkomma att förhöret med den misstänkte genomförs. Vår bedömning är att tidpunkten för förhöret i viss mån måste få vara beroende av den misstänktes medverkan. Något tvång för den misstänkte att omedelbart underkasta sig ett förhör per telefon är det således inte fråga om. Vi ser dock framför oss att de flesta misstänkta personer kommer att tycka att det är en smidig och praktisk lösning att få förhöras direkt, i stället för att kanske behöva infinna sig hos polisen vid en senare tidpunkt.

Om den misstänkte inte frivilligt vill medverka till att ett förhör genomförs omedelbart, får förhöret äga rum vid en senare tidpunkt. Det finns givetvis inget hinder mot att tidpunkten för ett eventuellt senare förhör sätts ut i samband med detta telefonsamtal. Det framstår snarare som ett lämpligt tillvägagångssätt.

Vi är medvetna om att det kan komma att hävdas att frivilligheten för den misstänkte i den situation som nu har beskrivits är illusorisk. Vår bedömning är dock att det mycket väl går att skapa ett system med en reell frivillighet för den misstänkte. Här skall också som en jämförelse framhållas att den som skall höras i en brottsutredning i regel – vare sig denne är misstänkt, målsägande eller vittne – inte får tillfälle att påverka tidpunkten för förhöret innan en kallelse skickas till honom. Genom det av oss föreslagna systemet för utredningen av snatteribrott kommer den som har varit föremål för ett envarsgripande i själva verket att få en större valfrihet när det gäller tidpunkten för ett förhör än vad andra misstänkta får.

Därtill kommer att förhör under en brottsutredning, som huvudregel, skall hållas på tid och plats som kan antas medföra minsta olägenhet för den som skall höras. Förhör skall även i övrigt anordnas så att onödig tidspillan för den hörde undviks (5 § första stycket FUK). Det förhållandet att förhör kan hållas på det sätt som vi nu föreslår är helt i överensstämmelse med detta.

Vilka misstänkta skall inte förhöras omedelbart?

Det förekommer ibland att personer som grips misstänkta för t.ex. snatteri är påverkade av alkohol eller andra berusningsmedel. Det kan också inträffa fall när den som grips inte behärskar det svenska språket tillräckligt väl och förhöret inte heller kan genomföras på något annat språk.

När det gäller personer som inte till fullo behärskar det svenska språket, eller om förhöret inte kan genomföras på något annat språk, skall - i regel - något förhör inte genomföras omedelbart med dem. Samma sak gäller om den som skall höras är påverkad av något berusningsmedel. Givetvis skall förhör kunna äga rum - om förutsättningarna härför i övrigt är för handen (se ovan) - om det hos polisen finns en tolk tillgänglig eller om den som är påverkad av något berusningsmedel ändå bedöms vara i sådant skick att han kan förhöras omedelbart.

Sådana misstänkta personer som är i åldern 15 - 18 år skall inte heller förhöras omedelbart per telefon. Det beror på att det finns regler i främst LUL som hindrar detta. Vi tänker här på bestämmelserna om underrättelse och kallelse till den unges vårdnadshavare och till socialnämnden som finns i 5-7 §§ LUL. Avsnitt 6.2.7 innehåller en utförlig redogörelse för dessa bestämmelser. Vi återger därför inte dessa här.

Vi vill framhålla att de situationer som nu har beskrivits inte har något med själva metoden för brottsutredningen att göra. En polisman som infinner sig på platsen för ett envarsgripande kan ju inte heller genomföra något förhör med den gripne i de nu aktuella situationerna.

Möjlighet att delge misstanke per telefon

En särskild fråga som gäller förhör med misstänkta per telefon är möjligheten att delge misstanke per telefon. Som redovisats i avsnitt 3.5.2 har JO gjort vissa uttalanden om möjligheten att delge en person misstanke om snatteri per telefon (JO:s beslut den 15 november 2000 i ärende dnr 3932-1999).

JO uttalade i beslutet att det normalt inte kan godtas att ett telefonsamtal med den misstänkte utgör den enda kontakten mellan denne och polismyndigheten i ärendet. Om det inte har varit möjligt att höra den misstänkte på platsen i samband med ertappandet och då delge misstanke, måste han därför kallas till förhör för iden-

tifiering och misstankedelgivning. Ett sådant förfarande kan enligt JO underlåtas endast om förhørsledaren har sådan personlig kännedom om den misstänkte att han vid ett telefonsamtal med säkerhet kan utesluta risken att han förhör fel person.

Frågan om möjligheten att delge misstanke per telefon hör således samman med frågan om en tillräckligt betryggande identifiering av den som delges misstanke på detta sätt. Eftersom den frågan redan har fått sin lösning (se avsnitt 5.4.6) anser vi oss kunna lämna den. Enligt vår uppfattning bör således misstanke kunna delges per telefon om förhöret kan hållas per telefon.

5.4.12 Förhör med målsäganden och vittnen

Förslag: Förhör med vittnen och målsäganden skall också i regel ske per telefon i omedelbar anslutning till det att den misstänkte har hörts.

Som framgått är tanken att förhöret med den misstänkte skall kunna äga rum vid det telefonsamtal där anmälan om gripandet har skett. Tanken är dessutom att en stor del av de förhör med vittnen och målsäganden som behöver genomföras vid brottsutredningen skall kunna ske per telefon i omedelbar anslutning till det att den misstänkte hörs.

Om det av något skäl – t.ex. tidsskäl - inte är möjligt att höra t.ex. ett vittne per telefon torde dennes berättelse kunna infordras i form av en skriftlig berättelse. Som kommer att framgå i avsnitt 7.4.1 är det inte en helt ovanlig utredningsmetod när det gäller vittnesberättelser från t.ex. en butikskontrollant som har ingripit mot en person som misstänks för snatteri.

Identifieringen av vittnen och målsäganden erbjuder enligt vår bedömning inte heller några särskilda problem i detta sammanhang. Vad vi känner till sker i regel inte någon identitetskontroll av vittnen eller målsäganden i samband med polisförhör. Det gäller vare sig de kallas till polisen för förhör eller om förhöret äger rum per telefon. Här skall tilläggas att just vittnesförhör per telefon under en brottsutredning i dag är en vanlig förhørsform, särskilt när det gäller brott av mindre allvarligt slag.

5.4.13 Formen för brottsutredningen

Förslag: Om polismannen efter det att anmälan om gripandet har skett beslutar att gripandet skall hävas, får han i omedelbar anslutning till beslutet hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Det gäller även innan förundersökning eller sådan utredning som avses i 23 kap. 22 § RB hunnit inledas.

Olika former för brottsutredning

En brottsutredning kan i dag verkställas genom en fullständig förundersökning eller genom en s.k. förenklad utredning. En form av utredning är s.k. primärutredning. Den kan senare utmynna i en förundersökning eller utgöra en förenklad utredning. Dessa förfaranden regleras huvudsakligen i 23 kap. RB. Vi redovisar dessa förfaranden översiktligt här. En mer utförlig redogörelse för dessa brottsutredningsförfaranden finns i vårt betänkande Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) kapitel 2 och 3.

Förundersökning

Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB).

Beslut att inleda en förundersökning fattas antingen av polismyndighet eller åklagaren (23 kap. 3 § första stycket RB). Frågan om vilken befattningshavare som för polismyndigheternas del har getts denna behörighet brukar regleras i myndigheternas delegationsordning. Den begränsning som därvid gäller är att polismyndigheten inte får delegera till någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt RB skall skötas av en polismyndighet (3 kap. 6 a § polisförordningen [1998:1558], Pf). Det är vanligt att uppgiften att vara polisiär förundersökningsledare ligger på lägst inspektörsnivå. Det förekommer dock att den behörigheten – under vissa förutsättningar som t.ex. att tvångsmedel inte då får förekomma - läggs på en befattningshavare på lägre nivå inom polisen.

Förenklad utredning

I vissa fall behöver dock förundersökning inte genomföras. Ett sådant fall är om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter (23 kap. 22 § RB). Brottet utreds då i regel genom *förenklad utredning*. Det finns också vissa ytterligare fall när förundersökning inte behöver genomföras. Dessa saknar betydelse i detta sammanhang.

Primärutredning

Bestämmelsen om primärutredning finns i 23 kap. 3 § tredje stycket RB och innebär att en polisman, innan förundersökning hunnit inledas, får hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Vid en primärutredning bör de allmänna bestämmelserna om förundersökning iaktas i tillämpliga delar (NJA II 1969 s. 678).

Primärutredning är tänkt att användas endast i det initiala skedet av en brottsutredning, innan polismannen har rapporterat om brottet till sin förman (jfr 9 § Pl).

I 3 a § FUK finns en kompletterande bestämmelse enligt vilken en polisman som ingriper mot brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan skall vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om förundersökning inte hunnit inledas. Utredningen skall om möjligt färdigställas direkt på plats. Vidtagna åtgärder skall så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet.

Formen för brottsutredningen vid misstanke om snatteri

Vid en utredning rörande snatteri ankommer det i första hand på polismyndigheten (och inte åklagaren) att fatta ett beslut i frågan om formen för själva brottsutredningen.

Den polisman, som i samband med att han tar emot anmälan om gripandet och 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. Det är för övrigt i regel inte heller den polisman som infinder sig för att plats pröva ett envarsgripande.

Att en polisman – som inte själv befinner sig på själva brottsplatsen – skulle kunna företa utredningsåtgärder med stöd av bestäm-

melsen om primärutredning är sannolikt inte avsett. Det tycks som att man har utgått från att primärutredning skall verkställas av en polisman som befinner sig på själva brottsplatsen (se t.ex. uttalanden i prop. 1994/95:23 s. 77).

När vi nu föreslår att utredningsåtgärder skall kunna vidtas per telefon i omedelbar anslutning till att anmälan om envarsgripandet görs per telefon 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 därför att detta klargörs genom en uttrycklig lagbestämmelse.

Om den polisman som genomför brottsutredningen per telefon inte är behörig att besluta om själva formen för brottsutredningen medför vårt förslag att polismannen – precis som en polisman som infinner sig vid platsen för gripandet och där provar gripandet och tar upp anmälan - skall redovisa sina vidtagna åtgärder till en person inom polisen som är behörig att besluta om formen för den fortsatta utredningen. Denne får sedan avgöra utredningens form. I detta ligger också att denne kan konstatera att den utredning som föreligger i beslutsögonblicket är tillräcklig för lagföringen.

5.4.14 Försöksverksamhet

Förslag: 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 metod för förenklad handläggning vid snatteri brott som vi nu har föreslagit innebär en ganska stor förändring i det brottsutredande arbetet. Den innebär också att de som skall använda metoden behöver utbildas och tränas i arbetet. Vidare krävs viss organisatorisk anpassning. Allt detta gör att vi anser att det kan vara lämpligt att inleda användandet av denna metod med en försöksverksamhet.

En försöksverksamhet av detta slag bör vara tidsbegränsad. Med tanke på de organisatoriska anpassningarna och utbildningsbehoven kan det också finnas skäl att begränsa den geografiskt. Vi föreslår därför att den får omfatta två till tre län och vara i högst två och ett halvt år.

Till en försöksverksamhet hör också att den bör utvärderas så att slutsatser kan dras rörande eventuell permanentning av verksamhe-

ten och eventuella behov av justeringar. Det bör därför uppdras åt BRÅ att svara för en sådan utvärdering.

6 Utvidgning av ordningsbotsinstitutet

6.1 Inledning

Vi har genom de tilläggsdirektiv som beslutades i juni 2001 (Dir. 2001:61) 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.

Vi behandlar frågan om förenklad lagföring genom ordningsbot av främst butiksnatterier i detta kapitel. Med butiksnatteri avses här snatteri i butik eller varuhus. De flesta lagförda snatteribrott är sannolikt att hänföra till denna kategori (jfr avsnitt 2.3).

Som en allmän bakgrund till våra överväganden i detta kapitel vill vi här lyfta fram ytterligare två granskningsrapporter som RRV har presenterat (jfr avsnitt 4.1).

I rapporten Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder (RRV 1999:30) har RRV kartlagt och analyserat olika problemområden inom vad RRV kallar för brottmålskedjan.

I rapporten framhåller RRV fyra huvudansatser som särskilt giltiga när det gäller att angripa problemen i brottmålsprocessen. En sådan menar RRV är möjligheten att använda förenklade förfaranden i ökad utsträckning. Med förenklade förfaranden avses här förfaranden som innebär att utredning och den övriga rättsprocessen sker i förenklade former. Exempel på det finns i strafföreläggande- och ordningsbotsinstitutet men också i bestämmelserna om förenklad utredning i 23 kap. 22 § RB och förundersökningsanteckningar i 23 kap. 21 § RB.

En annan av dessa huvudansatser är att man bör använda sådana processer hos polis och åklagare som innebär att ärenden kan sorteras bort från vidare handläggning i brottmålsprocessen. Det innebär också att ärendena inte går vidare till rättegång. Exempel på

detta är föreläggande av ordningsbot, strafföreläggande samt beslut att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned en förundersökning.

Strafföreläggande- och ordningsbottsinstitutet är således exempel på såväl förenklade förfaranden för utredning och lagföring av brott som på sätt att sortera bort ärenden från vidare handläggning i brottmålsprocessen.

Frågan om att i ökad utsträckning tillämpa förenklade förfaranden och sätt för bortsortering av ärenden får, menar vi, anses ha särskild giltighet beträffande sådana brott som kan betraktas som mer lätta att utreda än andra. Till denna kategori anser vi kan räknas brott där gärningsmannen är känd och brottet inte är förnekad samt påföljden kan stanna vid böter. Det finns anledning att påminna om de uttalanden som gjordes för mer än 30 år sedan i samband med att frågan om ett utvidgat tillämpningsområde för strafföreläggande var aktuell. Det fanns då ett önskemål om att avlasta domstolarna arbete med erkända brott som i praktiken föranledde böter som påföljd. Ett brott bland flera som omnämndes som "synnerligen enkla att bedöma" var erkänt snatteri (prop. 1968:82 s. 58).

Vi är givetvis medvetna om att även sådana brott ibland kan kräva vissa juridiska bedömningar som – i vart fall för en lekman – inte alltid är lätta att göra.

I vårt betänkande Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) har vi lämnat förslag som innebär att tillämpningsområdet för bestämmelserna i nuvarande 23 kap. 22 § RB avsevärt utvidgas. Vi har också lämnat förslag som innebär lättnader i dokumentationskraven om ett brott utreds i förenklad form. För en sammanfattande redogörelse för innehållet i det betänkandet hänvisas – förutom till det betänkandets sammanfattning - till avsnitt 4.2 ovan.

En annan faktor som har lyfts fram under senare år och som är av betydelse när man skall försöka att minska de totala genomströmningstiderna inom rättsväsendet är frågan om att försöka minska antalet överlämnanden – såväl interna som externa - av mål eller ärenden.

Med externa överlämnanden avses här den situationen när t.ex. polisen redovisar och överlämnar ett ärende till åklagare eller när åklagaren väcker åtal i domstol. Exempel på ett internt överlämnande är när man byter utredningsman, åklagare eller domare i ett ärende eller mål.

Det har framförts synpunkter på att allt för många sådana överlämnanden, förutom att öka genomströmningstiderna, även kan påverka kvaliteten på det arbete som utförs (jfr Riksdagens revisorers rapport *Organisationsförändringar inom rättsväsendet*, 1998/99:9 s. 6).

I det följande redovisas den rättsliga reglering som i dag finns när det gäller förenklade former av lagföreläsning och något om reglernas historia (avsnitt 6.2) samt också tidigare överväganden när det gäller ordningsbot och snatteri (avsnitt 6.3). Därefter redovisas viss statistik (avsnitt 6.4) och slutligen våra överväganden (avsnitt 6.5).

6.2 Nuvarande regler

6.2.1 Rättegångsbalken m.m.

23 kap. RB om förundersökning och förenklat utredningsförfarande

I 23 kap. RB finns bestämmelser om förundersökning. Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

I vissa fall behöver dock förundersökning inte inledas. Ett sådant fall är om det är uppenbart att brottet inte går att utreda (1 §).

Förundersökning behöver inte heller genomföras, om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter (22 §). Det finns också vissa ytterligare fall, som dock saknar betydelse i det nu aktuella sammanhanget.

Som har redovisats i det föregående har vi i vårt tidigare betänkande SOU 2001:93 föreslagit en utvidgning av tillämpningsområdet för det förenklade utredningsförfarandet i 23 kap. 22 § RB.

Åtalsunderlåtelse och rapporttefergift

Åtalsunderlåtelse regleras i bl.a. 20 kap. 7 § RB. Åklagare får enligt 20 kap. 7 § första stycket RB besluta att underlåta åtal för brott i

fyra särskilt angivna situationer under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts.

De fyra särskilt angivna situationerna när åtalsunderlåtelse kan meddelas är följande.

- Bötesfallen, dvs. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.
- Villkorligdomfallen, dvs. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse.
- Konkurrensfallen, dvs. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.
- Abnormfallen, dvs. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Åtal får enligt bestämmelsens andra stycke underlätas även i andra fall än de nu nämnda, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

När det gäller lagöverträdare under 18 år finns särskilda regler om åtalsunderlåtelse i LUL (se nedan).

En polisman kan inte meddela åtalsunderlåtelse. För polisens del finns i stället möjlighet att meddela rapportteftergift (9 § Pl). Här skall framhållas att utrymmet för att meddela rapportteftergift är avsevärt mindre än för att meddela åtalsunderlåtelse. Bestämmelsen om rapportteftergift lyder.

När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skall han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. En polisman får dock lämna rapportteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.

RPS har meddelat föreskrifter och allmänna råd när det gäller rapportteftergift (RPSFS 2000:36, vilka finns intagna i FAP 101-2). Där finns bl.a. allmänna råd om vad som avses med obetydliga brott respektive brott som bedöms uppenbart föranleda böter.

Följande sägs när det gäller begreppet obetydliga brott.

Vid en bedömning av om ett brott är obetydligt bör hänsyn tas till samtliga föreliggande omständigheter. Ett brott bör bedömas som obetydligt bl.a. om det framstår som bagatellartat och föga

straffvärt. Det bör också beaktas vilka resurser som bedöms åtgå för att lagföra den misstänkte. Om lagföring är påkallad från allmän synpunkt, bör brottet inte anses obetydligt.

Brott som har inneburit påtaglig fara för någons liv eller hälsa eller för värdefull egendom bör inte anses som obetydligt.

Exempel på brott för vilka rapporteftergift bör kunna lämnas eftersom brottet är obetydligt är enligt de allmänna råden mycket lindriga former av bedrägligt beteende, egenmäktigt förfarande, snatteri samt obetydliga överträdelser av vissa specialstraffrättsliga bestämmelser.

Vad gäller frågan om vilka brott som bedöms uppenbart föranleda böter krävs enligt de allmänna råden att det för den beslutande polisen står klart att endast böter kan komma i fråga.

I samma allmänna råd anges även vissa fall när rapporteftergift inte bör lämnas. Där nämns bl.a. att enbart den omständigheten att en polis anser sig kunna utgå ifrån att åtal inte kommer att väckas eller att förundersökning inte kommer att inledas inte utgör skäl för beslut om rapporteftergift.

Rapporteftergift kan meddelas antingen omedelbart eller i efterhand (4 § FAP 101-2). RPS har också meddelat föreskrifter om dokumentation och underrättelse när det gäller rapporteftergift (5 § FAP 101-2). Bl.a. gäller att en underrättelse om ett beslut om rapporteftergift till den som inte fyllt 18 år om möjligt bör lämnas i närvaro av vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård.

48 kap. RB om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot

Allmänt

Frågan om ansvar för brott som hör under allmänt åtal får under de förutsättningar som anges i 48 kap. RB tas upp av åklagare genom strafföreläggande eller av polisman genom föreläggande av ordningsbot. Sådana förelägganden som nu har nämnts träder i stället för åtal i den utsträckning som framgår av bestämmelsen i 48 kap. 3 § RB (48 kap. 1 § RB). Båda instituten är avsedda att utgöra enkla och effektiva instrument för att beivra mer bagatellartad brottslighet.

Strafföreläggande innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda. Strafföreläggande får un-

der vissa förutsättningar avse villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. Ett strafföreläggande får också omfatta enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Föreläggande av ordningsbot innebär att den misstänkte, omedelbart eller inom en viss tid, föreläggs ett bötesstraff på visst närmare angett sätt. Är brott förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, skall också denna föreläggas den misstänkte till godkännande. Detsamma gäller kostnad för blodprovstagning och blodundersökning som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet (48 kap. 2 § RB).

Har ett föreläggande enligt kapitlet utfärdats till godkännande inom viss tid, får frågan om ansvar för brottet tas upp på nytt innan denna tid har 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).

Särskilt om strafföreläggande

Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande 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 (se nedan). Bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff (48 kap. 4 § första stycket RB).

Bestämmelsen i 34 kap. 1 § BrB handlar om den situationen då någon som har dömts till en viss påföljd i en tidigare rättegång har begått nya brott. I 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB föreskrivs att det då är möjligt att döma särskilt till påföljd för det nya brottet.

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).

Det finns vissa inskränkningar när det gäller behörigheten att utfärda strafföreläggande med villkorlig dom. Ett sådant föreläggande

får nämligen inte utfärdas av en assistentåklagare (3 § RÅ:s föreskrifter om strafföreläggande, RÅFS 1998:3).

I vissa situationer får strafföreläggande inte utfärdas. Det gäller om förutsättningar för allmänt åtal inte föreligger eller om det i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte, vilka enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning. Strafföreläggande får inte heller utfärdas om målsäganden förklarar att han avser att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet som avser annat än betalningsskyldighet eller om talan om företagsbot skall föras i anledning av brottet (48 kap. 5 § RB).

Har målsäganden anmält enskilt anspråk avseende betalningsskyldighet i anledning av brottet och är omständigheterna sådana att åklagaren enligt 22 kap. 2 § första stycket RB är skyldig att utföra målsägandens talan, skall också det enskilda anspråket föreläggas den misstänkte till godkännande (48 kap. 5 a § RB).

Det finns också bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter ett strafföreläggande skall innehålla (48 kap. 6 § RB), hur ett strafföreläggande godkänns (48 kap. 9-11 §§ RB) och rättelse av strafföreläggande (48 kap. 12 a § RB).

Särskilt om föreläggande av ordningsbot

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas beträffande brott, för vilket inte stadgas annat straff än penningböter och ej heller normerade böter och för vilket ordningsbot bestämts på sätt som föreskrivs i 48 kap. 14 § (se nedan). Bestämmelserna om ordningsbot är inte tillämpliga, om det för allmänt åtal finns särskilda villkor (48 kap. 13 § RB).

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, och om andra begränsningar för användningen av föreläggande av ordningsbot.

Vidare gäller att RÅ, i samråd med RPS, väljer ut de brott för vilka ordningsbot skall bestämmas.

RÅ bestämmer för olika brott ordningsbotens belopp. Därvid anges även grunder för beräkning av gemensam ordningsbot för flera brott. Om det finns särskilda skäl, får RÅ uppdra åt överåklagare som är myndighetschef inom åklagarväsendet att i fråga om vissa brott bestämma ordningsbotens belopp.

Något regeringsbeslut som begränsar den högsta bötesnivån för en ordningsbot finns för närvarande inte. Regeringen har däremot

genom bestämmelsen i 5 § ordningsbotskungörelsen (1968:199) utnyttjat möjligheten att begränsa användningen av ordningsbot. Begränsningen avser möjligheten att vid ordningsbot ta med också förverkande (se nedan).

Med stöd av bestämmelsen i 48 kap. 14 § RB har RÅ meddelat föreskrifter om ordningsbot för vissa brott (se nedan).

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 föreligger 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).

Föreläggande av ordningsbot skall avfattas skriftligen och undertecknas 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 för senare ställningstagande till frågan om godkännande (48 kap. 16 § RB).

I 48 kap. RB finns också bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter ett föreläggande av ordningsbot skall innehålla, om rättelse av föreläggande av ordningsbot och om återkallelse av föreläggandet (48 kap. 6, 12 a, 17 och 18 §§ RB).

Regeringen får förordna att föreläggande av ordningsbot får utfärdas även av åklagare och tulltjänsteman (48 kap. 20 § RB). Sådana bestämmelser finns i 2 § ordningsbotskungörelsen.

Klagan över domvilla

I 59 kap. RB finns bestämmelser om klagan över domvilla m.m. I kapitlet finns även regler om klagan över godkända strafförelägganden och godkända förelägganden av ordningsbot.

Ett strafföreläggande skall efter klagan undanröjas bl.a. om godkännandet inte kan anses som en giltig viljeförklaring, om det vid ärendets behandling har förekommit sådant fel, att föreläggandet bör anses ogiltigt eller om föreläggandet av annan anledning inte överensstämmer med lag. Har strafföreläggande undanröjts, får

inte därefter för samma gärning dömas till eller föreläggas svårare straff (6 §).

Bestämmelserna i bl.a. 6 § skall tillämpas även i fråga om godkänt föreläggande av ordningsbot. I mål om klagan på sådant föreläggande är allmän åklagare motpart till den misstänkte (10 §).

6.2.2 Ordningsbottsavgiften

I ordningsbottsavgiften finns inledningsvis bestämmelser om behörighet att utfärda föreläggande av ordningsbot (1 och 2 §§). Där föreskrivs bl.a. att föreläggande av ordningsbot inte får utfärdas eller rättas av andra polismän än sådana som uppfyller de krav som RPS föreskriver om tjänsteställning eller utbildning eller i annat avseende. RPS har meddelats sådana föreskrifter i FAP 261-1 (se nedan).

Ett föreläggande som upptar förverkande får, under vissa ytterligare förutsättningar, utfärdas för brott mot vissa bestämmelser i ordningslagen och lagen (2000:1225) om straff för smuggling och försök till sådant brott. I övrigt får föreläggande inte utfärdas för brott som är förenade med förverkande av egendom eller annan sådan särskild rättsverkan (5 §).

Föreläggandet skall utfärdas enligt ett formulär som fastställs av RÅ. I föreläggandet eller på annat sätt skall den misstänkte anmanas att snarast betala ordningsboten, om han godkänner föreläggandet (6 §).

Godkännande i samband med föreläggandets utfärdande skall lämnas till polismannen. Denne lämnar därefter en kopia av föreläggandet till den misstänkte (7 §).

I fall som avses i 48 kap. 16 § tredje stycket RB, dvs. bl.a. vid kontorsförelägganden (se föregående avsnitt), lämnas godkännande till den myndighet vid vilken föreläggandet har utfärdats om godkännandet sker skriftligen, och till RPS om godkännandet sker genom betalning.

I ordningsbottsavgiften finns också bestämmelser om bl.a. underrättelse till RPS om utfärdade förelägganden (9 §) och om undanröjande av utfärdade förelägganden (16-18 §§). Här kan särskilt noteras att åklagare är behörig att klaga på ett godkänt föreläggande.

Vad som föreskrivs i lag eller annan författning om skyldighet för tingsrätt att underrätta myndighet om dom i brottmål tillämpas också på RPS i fråga om godkänt föreläggande. Skall tingsrätten

sända en dom, skall RPS i stället sända en underrättelse om föreläggandets innehåll och om godkännandet (12 §).

Det finns också bestämmelser som reglerar vilka åtgärder som skall företas när föreläggande av ordningsbot inte omedelbart godkänns. Bl.a. gäller att i fall som avses i 48 kap. 16 § tredje stycket RB (bl.a. vid kontorsförelägganden) eller om den misstänkte förnekar brott eller om föreläggande av ordningsbot av någon annan anledning inte kan utfärdas, polismannen om möjligt skall delge den misstänkte upplysningar om förenklad delgivning enligt 3 b § andra stycket delgivningslagen, 1970:428 (13 §).

6.2.3 Strafföreläggandekungörelsen

I strafföreläggandekungörelsen (1970:60) har lämnats närmare bestämmelser om strafföreläggande.

Innan åklagaren utfärdar ett strafföreläggande för brott som bör föranleda mer än 40 dagsböter skall åklagaren i den utsträckning RÅ bestämmer undersöka om det också finns misstanke om andra brott (4 §).

Strafföreläggande utfärdas antingen i form av ett elektroniskt dokument eller skriftligen (5 §).

Där finns också bestämmelser om bl.a. godkännande av strafföreläggande (7 och 8 §§) och uppgiftslämnande till och mellan olika myndigheter (9-15 §§).

6.2.4 Riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot m.m.

I Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott finns bl.a. en förteckning över de brott för vilka föreläggande av ordningsbot får utfärdas. Det är brott mot trafikförfattningarna som dominerar. Föreskrifterna är föremål för kontinuerlig översyn vilket bl.a. inneburit att utrymmet för att meddela ordningsbottsöreläggande har vidgats under årens lopp. Den senaste ändringen beslutades i december 2001 och trädde i kraft den 1 januari 2002.

Föreskrifterna innehåller också bl.a. straffsatsen för varje särskilt brott och föreskrifter för hur sammanräkningen av böter skall ske då ett föreläggande avser flera brott. Det är inte möjligt för den enskilde polismannen att göra avsteg från de belopp som finns upptagna där. Det innebär t.ex. att återfall inte kan beaktas i straffskärpande riktning.

6.2.5 Rikspolisstyrelsens föreskrifter om ordningsbot

RPS har meddelat föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av ordningsbot inom polisen, RPSFS 2000:10, vilka finns i FAP 261-1.

Där finns föreskrifter om bl.a. behörigheter när det gäller att utfärda förelägganden av ordningsbot och att besluta om rättelser av sådana (3-5 §§). Här kan nämnas att det finns en behörighetsinskränkning när det gäller den krets av polismän som får utfärda ordningsbotts förelägganden som upptar bristfälligheter på fordon. Vidare kan nämnas att ett rättelsebeslut får fattas endast av en polisman som av polismyndigheten har förordnats till detta.

Ett föreläggande av ordningsbot får inte utfärdas om det är känt att den misstänkte vid tidpunkten för brottet är föremål för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, är föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lider av sådan allvarlig psykisk störning som avses i 30 kap. 6 § BrB eller är intagen i kriminalvårdsanstalt eller på annat sätt avtjänar ett frihetsstraff. I det fall någon av dessa situationer föreligger, skall ärendet rapporteras till åklagare (8 §).

Vid utfärdande av föreläggande av ordningsbot får rådrum med godkännandet medges. Den misstänkte skall då underrättas om vad rådrum innebär. Rådrum får dock inte lämnas en person som endast tillfälligt uppehåller sig i landet (9 §). I anslutning till den föreskriften meddelas också allmänna råd av vilket bl.a. framgår att huvudregeln är att ett föreläggande av ordningsbot omedelbart skall godkännas. Som ett skäl att medge rådrum anges det fallet att den misstänkte vill inhämta råd från en advokat innan godkännande lämnas. Vidare anges att tiden för godkännande bör bestämmas till åtta dagar. Är den misstänkte under 18 år bör han medges rådrum för att rådgöra med föräldrar eller annan vuxen person. Det skall särskilt beaktas om botbeloppet är 800 kronor eller däröver.

När det gäller utfärdandet av kontorsföreläggande meddelas allmänna råd som anger när sådant föreläggande bör användas. Det gäller bl. a. om det före utfärdandet behöver göras ytterligare kontroll av den misstänktes identitet eller om den misstänkte vid gärningstillfället är märkbart påverkad av alkohol eller av andra droger.

Beträffande förverkande i samband med ordningsbotts förelägganden finns en föreskrift som säger att om den misstänkte motsätter sig förverkande får föreläggande inte utfärdas. I stället görs beslag i kombination med primärrapport (20 §).

6.2.6 Riksåklagarens respektive Rikspolisstyrelsens handböcker

Såväl RÅ som RPS har gett ut handböcker när det gäller strafföreläggande respektive ordningsbottsöreläggande.

RÅ:s handbok för handläggning av strafföreläggande är från juli 1998. RPS handbok om ordningsbot uppdateras kontinuerligt genom de ändringstryck som kommer ut två gånger per år. Handboken innehåller bl.a. ordningsbottsbelopp med förtryckta koder, ett särtryck ur 48 kap. RB och minneslista.

6.2.7 Unga lagöverträdare

I LUL finns särskilda bestämmelser om handläggningen hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. De flesta av dessa regler gäller ungdomar i åldern 15-18 år.

Beträffande förundersökningen gäller att om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, vårdnadshavaren eller någon annan som svarar för den unges vård och fostran skall 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 § LUL).

Syftet med den bestämmelsen är att föräldrarna skall få större kännedom om vad förundersökningen och lagföringsprocessen i övrigt innebär och själva ta ansvar för den unge (prop. 1994/95:12 s. 97).

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. Ett annat exempel som anges är att förhöret med den unge måste hållas omedelbart och hans vårdnadshavare inte kan nås (prop. 1987/88:135 s. 33).

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa skall socialnämnden genast underrättas (6 § LUL). Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen (7 § LUL).

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ LUL infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 mars 1995. Syftet bakom bestämmelsen i

lagens 6 § var att öka möjligheterna för företrädare för socialtjänsten att medverka under brottsutredningen. Det bedömdes att införandet av bestämmelsen om underrättelse även skulle ge förutsättningar för att snabbt genomföra den utredning om den unges levnadsomständigheter som måste göras. En tidig underrättelse ansågs dessutom ge socialnämnden möjlighet att agera på ett tidigt stadium för att få igång olika stödåtgärder.

Motivet bakom bestämmelsen i 7 § LUL är att socialtjänstens närvaro skall utgöra ett stöd för den unge samtidigt som socialtjänsten får information om brottet och omständigheterna omkring detta (prop. 1994/95:12 s. 66 f).

Tillämpningsområdena för bestämmelserna i såväl 6 som 7 §§ LUL är begränsat till att avse brott på vilket fängelse kan följa. I förarbetena diskuterades om bestämmelserna skulle omfatta enbart brott med fängelse i mer än sex månader i straffskalan. Det konstaterades dock att de skäl som motiverade att bestämmelserna införs också gäller för mindre allvarliga brott, med undantag för brott med enbart böter i straffskalan (prop. 1994/95:12 s. 67).

Lagen innehåller även regler om att åklagare under vissa förutsättningar får besluta att inte inleda förundersökning beträffande visst brott (8 §) och om särskild åtalsprövning (9 §).

I lagen finns en särskild bestämmelse om strafföreläggande. Enligt denna får åklagaren, trots de begränsningar som gäller enligt 48 kap. 4 § första stycket första meningen RB, utfärda strafföreläggande för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år, om det kan antas att den unge, om åtal hade väckts, skulle ha dömts endast till böter. Därvid skall åklagaren beakta de särskilda regler enligt vilka rätten kan döma till lindrigare straff än det är föreskrivet för brottet (15 §).

Har åklagaren med stöd av 15 § LUL utfärdat strafföreläggande, skall den unge underrättas om beslutet vid ett personligt sammanträffande och, om det är möjligt, i vårdnadshavares närvaro. Om ett personligt sammanträffande inte är möjligt eller brottet är ringa, får underrättelsen vara skriftlig (1 § första stycket förordningen [1994:1763] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

För lagöverträdare under 18 år gäller dessutom särskilda regler om åtalsunderlåtelse (16-22 §§). Dessa regler är primära i förhållande till RB:s regler om åtalsunderlåtelse (prop. 1987/88:135 s. 17).

6.2.8 Registrering av strafförelägganden och ordningsbottsörelägganden

Belastningsregistret skall innehålla uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott (3 § 1 lagen [1998:620] om belastningsregister). Det gäller under förutsättning att domen eller beslutet har meddelats i Sverige. Beträffande domar och beslut som har meddelats i utlandet finns särskilda bestämmelser i detta avseende (4 § lagen om belastningsregister).

Uppgifter om böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot (17 § 8 lagen om belastningsregister).

När det gäller uppgifter om brottsmisstankar finns bestämmelser i lagen (1998:621) om misstankeregister.

Misstankeregistret skall innehålla uppgifter om den som har fyllt 15 år och som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäpligen misstänkt för bl.a. brott mot BrB eller annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet (3 § lagen om misstankeregister).

En uppgift i misstankeregistret skall gallras bl.a. 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 (13 § 3 lagen om misstankeregister).

6.2.9 Brottsbalken

Stöld och snatteri

Den som olovligen tar vad annan tillhör med uppsåt att tillägna sig det, döms, om tillgreppet innebär skada, för stöld till fängelse i högst två år (8 kap. 1 § BrB).

Om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms för snatteri till böter eller fängelse i högst sex månader (8 kap. 2 § BrB).

Försök till stöld är straffbart medan försök till snatteri inte är det (8 kap. 12 § BrB).

En mer utförlig redogörelse för gränsdragningen mellan stöld och snatteri samt en redogörelse för rättspraxis när det gäller fullbordanstidpunkten vid just butikstillgrepp finns i avsnitt 2.2.

Böter som påföljd

I 25 kap. BrB finns bestämmelser om böter som påföljd.

Böter skall dömas ut, enligt vad som är föreskrivet för brottet i fråga, i dagsböter, penningböter eller normerade böter. Är viss bötesform inte föreskriven för brottet, döms böter ut i dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än trettio dagsböter, i penningböter (1 §).

Dagsböter skall bestämmas till ett antal av minst trettio och högst etthundrafemtio. Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med trettio till och med ettusen kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Minsta bötesbelopp är fyrahundrafemtio kronor (2 §).

Penningböter skall bestämmas till lägst etthundra kronor och högst tvåusen kronor. Om ett lägre högsta belopp är särskilt föreskrivet, gäller dock detta (3 §).

Normerade böter är böter som, enligt vad som är föreskrivet för brottet, skall bestämmas efter särskild beräkningsgrund. Minsta bötesbelopp är etthundra kronor (4 §). Normerade böter finns inte föreskrivna i BrB. Även inom specialstraffrätten har denna bötesform i det närmaste avvecklats. Normerade böter återfinns nu endast i ett par specialförfattningar, bl.a. i 41 § fiskelagen (1993:426). Bestämmelsen handlar om böter för vissa fall av otillåtet trålfiske (se härom Berg, m.fl., Brottsbalken, Kap. 25-38, s. 25:21).

Böter får användas som gemensamt straff för flera brott, om böter kan följa på vart och ett av brotten. Om det finns särskilda skäl, får rätten döma till penningböter för ett eller flera brott för vilka sådan påföljd är föreskriven och samtidigt döma till annan form av böter för brottsligheten i övrigt. Gemensamt straff i böter får inte avse brott för vilket är föreskrivet normerade böter eller böter som inte får förvandlas till fängelse (5 §).

Böter som gemensamt straff för flera brott döms ut i dagsböter, om något av brotten bör föranleda dagsböter. Som gemensamt straff får dagsböter bestämmas till ett antal av högst tvåhundra och penningböter till ett belopp av högst femtusen kronor. Om det för

något av brotten är föreskrivet ett visst lägsta bötesstraff, får detta inte underskridas (6 §).

Böter tillfaller staten (7 §).

Om uppbörd och indrivning av böter finns bestämmelser i bötesverkställighetslagen (1979:189). Böter som inte betalas får, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (8 §).

6.3 Tidigare överväganden

6.3.1 1966 års lag om föreläggande av ordningsbot m.m.

Strafföreläggandeinstitutet infördes i svensk rätt år 1948 genom den då nya RB. Strafföreläggande fick ursprungligen användas endast vid brott på vilka böter kunde följa. Föreläggandet fick då inte avse mer än 20 dagsböter. Det fick inte heller utfärdas om den misstänkte var under 18 år eller om det fanns anledning anta att målsägande förekom (NJA II 1943 s. 602 f).

Lagen om föreläggande av ordningsbot tillkom år 1966 efter förslag av Trafikmålskommittén i betänkandet Trafikmål (SOU 1963:27). Lagen trädde i kraft den 1 januari 1967. Syftet bakom den lagstiftningen var ett önskemål om att snabbt kunna beivra trafikförseelser och därmed medverka till en förbättrad trafikdisciplin och ökad trafiksäkerhet (NJA II 1966 s. 415). Den nya lagen innebar en överflyttning av en del av strafföreläggandeområdet från åklagarna till polisen.

Vid införandet av 1966 års lag angavs i förarbetena att det var angeläget att personalen inom rättsväsendet utnyttjas effektivt. Särskilt viktigt angavs vara att man för handläggningssuppgifter av olika slag inte tog i anspråk mer kvalificerad personal än uppgiftens art krävde. Dessutom framhölls som angeläget att man tog till vara varje möjlighet att uppnå större snabbhet i handläggningen, så att påföljden blev fastställd snarast möjligt efter det att brottet begåtts (NJA II 1966 s. 409 f).

I förarbetena till 1966 års lag kommenterades också frågan om det kunde anses förenligt med polisens uppgifter att ägna sig åt vad som hade likheter med dömande verksamhet. Uppgiften ansågs vara av sådan art att den bedömdes falla inom ramen för polisens

huvuduppgift att upprätthålla ordning och säkerhet. Det framhölls att det inte var frågan om att en polisman skulle gå in på någon prövning när den enskilde hade en annan mening i skuldfrågan eller i fråga om straffmätningen. Polismannen hade i stället enbart att konstatera att, som han uppfattat saken, en förseelse av visst slag blivit begången. Konstaterandet att en förseelse föreligger ansågs enligt vad som uttalades i förarbetena inte annorlunda beskaffad än den bedömning polismannen gör när han beslutar att upprätta en rapport angående en överträdelse eller beslutar att meddela rapporteftergift.

En annan fråga som kommenterades i förarbeten till 1966 års lag var frågan om en polisman kunde anses ha de kvalifikationer som krävs för ett polisbötesystem. Det framhölls i anslutning till detta bl.a. att polismän redan hade anförtrodds uppgifter som var minst lika kvalificerade som de som – allmänt sett - kunde komma i fråga i ett sådant system. Det uttalades dock att frågan om kvalifikationer var beroende på dels vilket tillämpningsområde det då nya polisbötesystemet skulle få, dels vilken utbildning som skulle anordnas för polismännen i ett nytt sådant system. Slutsatsen var dock att det inte fanns anledning att tro annat än att den svenska poliskåren var vuxen att handha denna nya uppgift (NJA II 1966 s. 412 f).

År 1968 arbetades ordningsbottsinstitutet in i 48 kap. RB. Samtidigt utvidgades dess tillämpningsområde. Då infördes nämligen en möjlighet att i begränsad omfattning ta med förverkande i ett föreläggande (NJA II 1968 s. 749).

6.3.2 Stöldutredningen

I Stöldutredningens betänkande Stöld i butik (SOU 1982:39) behandlas frågan om ytterligare möjligheter till förenklad lagföring vid butikstillgrepp. Utredningen inriktade sig därvid bl.a. på att se över möjligheterna att ytterligare öka effektiviteten och snabbheten vid strafföreläggande och ordningsbotsföreläggande.

När det gällde just ordningsbot lämnades förslag om att sådana skulle kunna föreläggas vid butiksnatterier samt att, om denna möjlighet infördes, begränsningen till penningböter vid ordningsbot skulle frångås och möjlighet att ålägga dagsböter införas.

För att begränsa området för tillämpningen av ordningsbotsföreläggande vid snatteri ansåg utredningen att hänsyn skulle tas till det tillgripnas värde. En lämplig värdegräns ansågs av utredningen vara

hälften av beloppet mellan stöld och snatteri, vilket då var ca 200 kronor. Utredningen framhöll i anslutning till detta att varje förhållande som ansågs kunna medföra att brottet skiljde sig från normalfallet skulle utgöra hinder för handläggning genom ordningsbotts föreläggande (SOU 1982:39 s. 214 ff).

Stöldutredningens förslag i den delen ledde inte till någon lagstiftning.

6.3.3 Åklagarutredningen

I Åklagarutredningens betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) lämnades ett förslag om att införa en möjlighet att förelägga ordningsbot även för vissa brott som har dagsböter i straffskalan, om brottet inte föranleder svårare påföljd än penningböter. Huvudsyftet med förslaget var att det därigenom skulle bli möjligt att förelägga ordningsbot för vissa fall av snatteri (betänkandet avsnitt 3.5.3). Utredningen ansåg att de ändringar i bötesreglerna som då nyligen hade genomförts hade öppnat möjligheter till detta. Möjligheten att bestämma påföljden till penningböter även om detta inte är stadgat för brottet infördes nämligen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1992 (prop. 1990/91:68, SFS 1991:240).

Åklagarutredningen framhöll att en förutsättning för att ordningsbot överhuvudtaget skulle kunna komma i fråga för ett brott är att detta förekommer med viss frekvens och att tillämpningen i viss mån är schabloniserad. Enligt utredningen utesluter detta ordningsbot för många brott som i och för sig förskyller penningböter. Brott som i detta sammanhang borde uppmärksammas bedömdes av utredningen vara de mindre förmögenhetsbrotten och då främst butikssnatterier, vilka genom sin frekvens ansågs inta en särställning.

Utredningen framhöll att de farhågor som tidigare framförts mot att införa en möjlighet att förelägga ordningsbot vid snatteri var överdrivna. Det gällde bl.a. invändningar att polis saknar tillräcklig utbildning för att klara av att göra en uppsätsbedömning och att snatteri är ett så allvarligt brott att de kriminalpolitiska effekter som ligger i själva förfarandet vid strafföreläggande och förhandling i domstol bör tas till vara.

Åklagarutredningens förslag i den delen ledde inte till någon lagstiftning. I den proposition som följde på betänkandet uttalades bl.a. följande (prop. 1994/95:23 s. 106 f).

Även om det är en förutsättning för att förslaget skall genomföras att endast helt okomplicerade fall blir föremål för ett föreläggande kvarstår enligt regeringens mening en viss tveksamhet om det lämpliga i att polis anförtros denna uppgift. Riksåklagaren anför i sitt remissvar att snatteribrottet enligt hans mening ofta är juridiskt svårbedömt och att det därför inte är någon slump att många förundersökningar slutar med ett beslut att inte väcka åtal och att åtal inte sällan leder till en frikännande dom. Förutom uppsätsfrågan skall det beaktas om brottet är fullbordat och om gärningen är sådan att det är tillräckligt med penningböter som påföljd. Det är inte endast värdet av det tillgripna som är avgörande för den senare frågan. Som Riksdagens ombudsmän har påpekat torde det ofta krävas goda kunskaper i straffrätt för att avgöra om situationen är problematisk ur rättslig synvinkel eller inte. Enligt regeringens mening kan det därför ur rättssäkerhetssynpunkt ifrågasättas om utredningens förslag skall genomföras.

För att det över huvud taget skall vara aktuellt att genomföra förslaget måste det stå klart att detta leder till en effektivare användning av de befintliga resurserna för brottsbekämpningen. Utredningen tar upp en del praktiska svårigheter i sammanhanget. Den mest påtagliga invändningen mot förslaget är enligt regeringens mening att det, särskilt i de större städerna, är relativt sällan som polis kommer till platsen sedan ett snatteri upptäckts. Utredningen görs i stället på det sättet att en butikskontrollant eller motsvarande får vissa uppgifter av den misstänkte på platsen eller genom att polis kontaktas per telefon varefter ett telefonförhör hålls med den misstänkte. - - -

Utredningen förslag tycks mot bakgrund av detta inte medföra några effektivitetsvinster.

6.3.4 Rikspolisstyrelsen

År 1999 lämnade RPS in en framställan till Regeringskansliet om ett utvidgat tillämpningsområde för institutet ordningsbot (dnr Ju 1999/3148). RPS förslag innebär att en polisman skulle ges möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot för brott på vilket penningböter kan följa och för vilket ordningsbot bestämts på sätt som föreskrivs i 48 kap. 14 § RB. RPS förslag omfattar dock inte lagöverträdare som är under 18 år.

RPS skrivelse har överlämnats till oss.

6.4 Viss statistik gällande strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot

I avsnitt 2.3 har vi redogjort för brottsutvecklingen när det gäller bl.a. butiksstölder (stöld/snatterier i butik och varuhus). Där framgår bl.a. att det år 2000 anmäldes drygt 52 000 butiksstölder.

Vi redovisar här viss statistik som gäller strafförelägganden och föreläggande av ordningsbot. Uppgifterna är hämtade från RÅ, RPS och BRÅ:s kriminalstatistik.

Under första halvåret 2001 utfärdades totalt 26 494 strafförelägganden. Av dessa godkändes 19 373 stycken. Under hela år 2001 utfärdades totalt 215 290 förelägganden av ordningsbot. De flesta av dessa avsåg överträdelser av trafikförfattningar. Endast 1 500 förelägganden avsåg brott som *inte* utgjordes av trafikbrott. När det gäller föreläggande av ordningsbot har under de senaste åren noterats en ökning beträffande antalet utfärdade sådana. Som en jämförelse kan nämnas att år 1998 utfärdades 192 550 förelägganden.

När det gäller personer lagförda för brott efter huvudbrott och huvudpåföljd meddelades under år 2000 sammanlagt drygt 13 000 domar, strafförelägganden eller åtalsunderlätelser när det gäller snatteri. Antalet strafförelägganden utgjorde av detta 7 429 och antalet åtalsunderlätelser 3 174 stycken.

Antalet godkända strafförelägganden som innehåller snatteri och där påföljden bestämts till penningböter uppgick under första halvåret 2001 till 1 297 stycken. Av dessa avsåg 226 stycken personer som var under 18 år.

Antalet strafförelägganden som upphävdes med hjälp av extraordinära rättsmedel uppgick under första halvåret 2001 till 24. För ordningsbotsföreläggandenas del uppgick antalet undanröjda sådana till 549 stycken år 1999. Motsvarande siffra år 2000 var 387 stycken.

6.5 Våra överväganden

6.5.1 Allmänt

Redan vid RB:s införande år 1948 fanns ett behov av att kunna handlägga enklare brottmål på annat sätt än inför domstol. Det betonades då att det ordinära domstolsförfarandet var anpassat till

betydelsefulla och invecklade mål samt att det skulle vara alltför betungande för den misstänkte och medföra onödiga kostnader för det allmänna, om man skulle tillämpa samma förfarande för obetydliga, erkända förseelser (NJA II 1943 s. 601). Möjligheten att beivra mindre brott genom en förenklad handläggning tillgodosågs då genom införandet av strafföreläggandeinstytutet.

Behovet av att kunna handlägga mindre brott på ett enkelt och rationellt sätt har under årens lopp ökat. Bestämmelserna om strafföreläggande har av detta skäl ändrats vid flera tillfällen. Ursprungligen kunde strafföreläggande användas endast vid brott på vilka böter kunde följa. I dag är det möjligt att förelägga villkorlig dom genom ett strafföreläggande. Utvecklingen har således gått åt det hållet att allt fler överträdelser successivt har kunnat beivras genom strafföreläggande. Denna utveckling kan sammanfattningsvis sägas ha karakteriserats av att man försiktigt har provat sig fram med begränsade reformer (se härom bl.a. NJA II 1968 s. 745).

Även när det gäller ordningsbottsinstytutet har detta institut sedan dess införande år 1966 successivt kommit att omfatta allt fler och andra brott än överträdelser av trafikförfattningar. Ordningssbot kan nu användas för att lagföra vissa brott av enkel beskaffenhet som har det gemensamt att de kan sägas lämpa sig för en schablonmässig bedömning. Här skall framhållas att i stort sett samtliga brott för vilka ordningssbot kan komma ifråga är att hänföra till specialstraffrätten.

Senaste utvidgningen beträffande brott för vilka föreläggande av ordningssbot kan utfärdas skedde genom RÅ:s föreskrifter som beslutades i december 2001.

Det beslut som under senare år har inneburit den största överflyttningen av ärenden från åklagarväsendet till polisen är sannolikt RÅ:s beslut om ordningssbot från mars 1999. Det gjordes då beräkningar som visade att åklagarväsendet genom detta beslut kunde förväntas avlastas med ca 20 000 ärenden per år. Redogörelsen ovan för statistik beträffande ordningssbot visar också att vid en jämförelse mellan antalet utfärdade sådana år 1998 och år 2001, det är en ökning på närmare 23 000 ärenden (avsnitt 6.4). Vi har dock inte något underlag för att påstå att hela denna ökning är en följd av RÅ:s beslut från mars 1999.

Om det i samband med RB:s införande kan sägas ha funnits en ambition att i fråga om mindre brott minska belastningen på domstolarna, har reformarbetet sedan dess också kommit att inriktas på att beträffande denna brottslighet minska belastningen på åklagarna. Vid sidan av ett önskemål att förenkla handläggningsformerna i

de mer bagatellartade brottmålen, var nämligen ett av syftena med att införa ordningsbottsinstytutet just att avlasta åklagarna arbete med strafförelägganden (NJA II 1966 s. 413, jfr även uttalanden i prop. 1994/95:23 s. 97).

Så sent som i budgetpropositionen för år 2000 konstaterade regeringen att arbetet med att utfärda strafförelägganden för enkla förseelser är en belastning för åklagarväsendet. Utgångspunkten angavs där vara att förseelser och brott som inte kan föranleda annan påföljd än penningböter i möjligaste mån skall lagföras genom utfärdande av föreläggande av ordningsbot av polisman (prop. 1999/2000:1, volym 3, utg.omr. 4, s. 84).

Den utveckling som nu har beskrivits har således inneburit att ett stort antal brott i dag beivras utan domstolens medverkan. När det gäller ordningsbot medverkar inte heller åklagaren.

Det är mot den nu redovisade allmänna bakgrunden vi har att överväga om tillämpningsområdet för föreläggande av ordningsbot kan utvidgas till att även omfatta andra brott, främst snatteribrottet.

6.5.2 Ordningsbot för snatteri

Förslag: Bestämmelsen i 48 kap. 13 § första stycket RB ändras så att en polisman skall kunna utfärda föreläggande av ordningsbot för alla brott med böter i straffskalan under förutsättning att endast penningböter kan komma i fråga i det enskilda fallet. Alltjämt kommer det dock att fordras att RÅ i samråd med RPS bestämmer vilka brott som skall omfattas av ordningsbotssystemet.

Utgångspunkter

När ett brott har begåtts är det viktigt att en snabb reaktion kommer från samhällets sida. Varje möjlighet att förkorta tiden från det att ett brott begås till dess att lagföring sker måste således tas till vara. Detta var något som framhölls redan år 1966 när ordningsbottsinstytutet författningsreglerades för första gången i svensk rätt (NJA II 1966 s. 409 f).

En annan sak som bör framhållas är att de båda instituten strafföreläggande och ordningsbot har många likheter. Det innebär att

om man ser över gränsdragningen mellan processformerna det i praktiken inte blir fråga om att föreslå några systemändringar.

Båda förfarandena är skriftliga och äger rum utan domstolens medverkan, de innehåller ett dispositivt moment på så sätt att den misstänkte genom sitt godkännande avstår från domstolsprövning, ansvarspåståendena föreläggs enligt en mall och straffnivåerna är förutsebara. När det gäller ordningsbot följer straffets storlek av ordningsbotts katalogen. För strafföreläggandenas del har RÅ och överåklagarna utarbetat rekommendationer.

Därtill kommer att båda instituten medger en snabb och effektiv form av lagföring vilket innebär fördelar för såväl den misstänkte som för samhället. Den misstänkte får en snabb reaktion på gärningen och slipper också en tidskrävande och kostsam inställelse inför domstol. Även samhället har givetvis ett intresse av att ett brott följs av en snabb reaktion och att inte mer kvalificerad personal än uppgiftens art kräver tas i anspråk.

Ett krav när man skall föreslå åtgärder för att effektivisera hanteringen av mål och ärenden inom brottmålsprocessen är givetvis att systemet alltjämt skall uppfattas som och även vara rättssäkert. Rättssäkerheten ställer krav på bl.a. förutsebarhet och enhetlighet i rättstillämpningen. Det är givetvis en av våra utgångspunkter.

Ytterligare några utgångspunkter vid våra överväganden finns beskrivna i våra tilläggsdirektiv (Dir. 2001:61). Där anges att det knappast är aktuellt att till ordningsbottsinstitutet föra över fall där brottet är så pass allvarligt att det skulle bli fråga om dagsböter. Där framhålls också att möjligheterna att på plats utfärda ordningsbotts föreläggande för ett brott med fängelse i straffskalan, t.ex. snatteri, när den misstänkte är under 18 år framstår som begränsade.

Tidigare revisioner

Det är nu mer än 30 år sedan det gjordes några större ändringar när det gäller de formella förutsättningarna - såsom de framgår av RB - för att utfärda ordningsbotts föreläggande. Den större ändring vi tänker på här är år 1968 då det blev det möjligt att i ett föreläggande även ta med förverkande. En del smärre justeringar har dock gjorts under dessa år. En sådan gjordes t.ex. i början av 1980-talet då det infördes en möjlighet att besluta om rättelse av ett godkänt föreläggande (48 kap. 17 § RB).

Den revision som företas inom ramen för RÅ:s fortlöpande översyn av vilka brott som skall tas med i ordningsbottskatalogen har inte förutsatt några formella ändringar i själva ordningsbotssystemet. Att allt fler brott ändå successivt har kommit att omfattas av ordningsbotssystemet har kanske främst berott på att påföljderna för en del förseelser i trafikförfattningarna ändrats från dagsböter till penningböter (se härom t.ex. SOU 1992:61 s. 194). På 30 år har samhället och brottsligheten förändrats. Vi har i avsnitt **2.3** redogjort något för brottsutvecklingen när det gäller butiksstölder. Vi upprepar inte vad som sägs där utan hänvisar till det avsnittet.

Begränsningar i nuvarande användningsområde

En förutsättning för att ordningsbot skall komma ifråga för ett brott är att detta förekommer med viss frekvens och att tillämpningen i viss mån kan schabloniseras (SOU 1992:61 s. 215). Den schabloniserade tillämpningen måste gälla för såväl själva brottsutredningen som påföljdsbestämningen.

Det finns i dag viss brottslighet som väl uppfyller dessa kriterier men där ordningsbot – till följd av avgränsningen av dess tillämpningsområde - inte kan användas.

Brott på vilka dagsböter kan följa kan i dag inte tas in i ordningsbotssystemet, även om de i det enskilda fallet skulle förskylla penningböter. Vi anser att det i dag finns förutsättningar för 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. Detta beskrivs i avsnitt 6.5.3.

Brott som i detta sammanhang bör uppmärksammas är snatteri och då främst butikssnatterier. De flesta lagförda snatterier torde avse just snatteri i butik och varuhus (se avsnitt 2.3). Andra brott som – i vart fall möjligen på sikt – kan vara aktuella i detta sammanhang är bedrägligt beteende och egenmäktigt förfarande.

Snatterier intar dock genom sin frekvens en särställning i förhållande till de andra nämnda brotten. Vi har i avsnitten 2.3 och 6.4 redogjort för viss statistik när det gäller snatteribrottet. Där framgår bl.a. att antalet godkända strafförelägganden som innehåller snatteri och där påföljden bestämts till penningböter under första halvåret 2001 uppgick till 1 297 stycken. Av dessa avsåg 226 stycken personer som var under 18 år.

När det gäller egenmäktigt förfarande utfärdades under hela år 2000 totalt 181 strafförelägganden. Siffran är således inte begränsad

till just fall där penningböter förelades. När det gäller bedrägeri utfärdades totalt 282 strafförelägganden år 2000. Siffran omfattar samtliga former av bedrägeri och är inte heller den begränsad till fall där penningböter förelades. När det gäller bedrägligt beteende i form av s.k. snyltning (9 kap. 2 § andra stycket BrB) utfärdades totalt 54 strafförelägganden under år 2000. Inte heller den siffran är begränsad till fall där penningböter förelades.

Här skall framhållas att beträffande just snyltning gäller en särskild begränsning i åklagarens åtalsrätt. Detta brott får nämligen åtalas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt (9 kap. 12 § andra stycket BrB). Beträffande detta brott kan därför sägas råda en viss presumtion mot åtal.

Böter som påföljd

Det finns här skäl att något uppehålla sig kring böter som påföljd.

Enligt 25 kap. 1 § BrB skall böter dömas ut, enligt vad som är föreskrivet för brottet i fråga, i dagsböter, penningböter eller normerade böter. Är viss bötesform inte föreskriven för brottet, döms böter ut i dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än trettio dagsböter, i penningböter. Som har redovisats tidigare är bötesformen normerade böter i det närmaste avvecklad (avsnitt 6.2.9).

Det är således möjligt att döma till penningböter även i fråga om vissa brott för vilka dagsböter ingår i straffskalan. Den möjligheten infördes genom en lagändring år 1992 (SFS 1991:240).

Avsikten med 25 kap. 1 § BrB var att mer bagatellartade brott skulle falla utanför dagsbotsområdet. Till brott där penningböter kan bli aktuellt hörde enligt förarbetena till bestämmelsen bl.a. vissa ringa förmögenhetsbrott såsom just snatteri, bedrägligt beteende och egenmäktigt förfarande (prop. 1990/91:68 s. 112).

Utvidgning av användningsområdet

Mot den nu redovisade bakgrunden anser vi att ordningsbot skall kunna föreläggas även för ett sådant brott som har dagsböter och fängelse i straffskalan men där påföljden i det enskilda fallet blir penningböter. Det är aktuellt om brottet föranleder lägre straff än trettio dagsböter. När det gäller snatteri gäller det om det tillgrip-

nas värde understiger 50 kr, då påföljden enligt praxis blir böter 500 kr.

Vi har inte i uppdrag att se över straffskalan för snatteri. Vi vill dock framhålla att denna gräns vid 50 kr på sikt naturligtvis kan komma att ändras till kanske det dubbla värdet och även mer än så. Det torde i sin tur innebära att fler snatteribrott kan beivras genom föreläggande av ordningsbot än vad som är teoretiskt möjligt om vårt förslag skulle genomföras i dag. Den statistik som vi förut har presenterat visar att om det i dag skulle vara möjligt att utfärda ordningsbotsföreläggande för sådana snatterier som omfattas av vårt förslag, skulle antalet sådana uppgå till ett par tusen per år. Det kan måhända tyckas som ett litet antal. På sikt öppnar dock vårt förslag för att fler snatterier än så kan beivras genom föreläggande av ordningsbot i stället för genom straffföreläggande.

Vi vill understryka att förslaget inte innebär någon förändring när det gäller snatteribrottets straffvärde. De brott som i dag beivras skall således även i fortsättningen beivras och leda till samma påföljd som för närvarande. Förslaget 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 alltså gälla. Det innebär t.ex. att om polismannen gör den bedömningen att ett visst konkret fall av snatteri avviker från normalfallet, skall ordningsbotsföreläggande inte utfärdas (NJA II 1966 s. 421 f och NJA II 1968 s. 764).

Syftet med förslaget är helt enkelt att effektivisera och förenkla handläggningen av dessa bötesbrott.

Förslaget om ett utvidgat tillämpningsområde för ordningsbotsföreläggande förutsätter att bestämmelsen i 48 kap. 13 § första stycket RB ändras. Bestämmelsen bör utformas så att föreläggande av ordningsbot får utfärdas för alla brott med böter i straffskalan under förutsättning att endast penningböter kommer i fråga i det enskilda fallet.

En sådan ändring av bestämmelsen i 48 kap. 13 § första stycket RB skulle föra med sig att samtliga brott för vilka böter är föreskrivet och på vilka det kan följa penningböter kommer att kunna beivras genom föreläggande av ordningsbot. Exempel på sådana brott är – förutom snatteri – egenmäktigt förfarande och bedrägligt beteende. Alltjämt kommer det dock att fordras att RÅ i samråd med RPS bestämmer vilka brott som skall omfattas av ordningsbotssystemet (48 kap. 14 § RB).

Det är tveksamt om det i dag finns skäl att ta in t.ex. egenmäktigt förfarande och bedrägligt beteende i ordningsbotssystemet. Det beror främst på att de inte förekommer med tillräcklig frekvens (jfr s. 134 f). Effektivitetsvinsterna med en sådan ändring skulle därmed bli marginella.

I de fall där polisen i dag utfärdar föreläggande av ordningsbot är det i regel så att den polisman som gör detta själv har bevittnat den händelse som föreläggandet avser. Så kommer det sannolikt inte att vara beträffande de nu aktuella snatterierna. Det utgör dock inte något hinder mot att utfärda ett föreläggande av ordningsbot. Det avgörande är i stället att det inte föreligger någon oklarhet i skuldfrågan.

I förarbetena till den särskilda lagen om ordningsbot förutsattes att det skulle kunna finnas fall då polismannen inte själv hade bevittnat en förseelse utan att uppgifter därom kom fram genom anmälningar från enskilda eller myndigheter eller på annat sätt. Genom sådant material, i regel kompletterat med uppgifter från den misstänkte, ansågs det ändå kunna bli klarlagt att en förseelse föreligger (NJA II 1966 s. 420 f). Detta återspeglas också i utformningen av bestämmelsen i 48 kap. 16 § tredje stycket RB.

Vi vill slutligen framhålla att förslaget om ordningsbot för vissa snatterier ligger väl i linje även med de tankar som går ut på att antalet överlämnanden – interna eller externa – skall minskas. De snatterier som kan beivras genom ordningsbotsföreläggande behöver inte överlämnas av polisen till åklagare. Därigenom försvinner ett externt överlämnande.

6.5.3 En polismans förmåga att bedöma om ett snatteribrott har begåtts

| |
|--|
| <p>Bedömning: En polisutbildad person klarar mycket väl av att göra såväl uppsätsbedömningar som andra rättsliga bedömningar som kan uppkomma vid utredning och lagföring av snatteribrott.</p> |
|--|

För stöldansvar fordras att gärningen har begåtts uppsåtligen. Det innebär att gärningsmannens uppsåt skall täcka de objektiva rekvisiten för brottet.

Det har i samband med tidigare väckta förslag framhållits att snatteribrottet skiljer sig från vad som i övrigt gäller beträffande de brott som omfattas av ordningsbotsinstitutet på så sätt att snatteri är ett uppsåtligt brott. Det har med anledning av detta framförts

synpunkter på vanskligheten att göra uppsåtsbedömningar i samband med ordningsbotts förelägganden. Det har också framförts att polisen inte skulle ha tillräcklig utbildning för att klara av denna uppgift (se t.ex. SOU 1992:61 s. 216).

Frågan om de subjektiva rekvisiten inom specialstraffrätten har diskuterats under många år. Före en lagändring som skedde i BrB år 1994 ansågs det många gånger som oklart vad som gällde inom specialstraffrätten beträffande den subjektiva sidan. I äldre specialstraffrättsliga författningar var nämligen frågan ofta oreglerad. Man hade att pröva frågan om vad som krävdes på den subjektiva sidan med hänsyn till straffskalans utformning och straffbudets praktiska funktion. Ytterst var frågan beroende av domstolarnas tolkning av den aktuella bestämmelsen (NJA II 1962 s. 46 ff och 423).

I BrB finns en bestämmelse som föreskriver att en gärning, om inte annat är särskilt föreskrivet, skall anses som brott endast då den begås uppsåtligt (1 kap. 2 § första stycket BrB). Den lagändring som skedde år 1994 innebar att bestämmelsen inte längre är begränsad till att avse brott som finns beskrivna i BrB. Numera gäller den således även inom specialstraffrätten.

Sammantaget innebär detta att det är helt klart att poliser i dag gör uppsåtsbedömningar i samband med att ett föreläggande av ordningsbot utfärdas. Det blir således ingen ny uppgift för dem.

En annan invändning som kan förväntas är att stöldbrottet innehåller även andra rättsliga problem som polisen inte alltid kan förväntas klara av att bedöma. Det gäller bl.a. frågor om gränsdragningen mellan stöld och snatteri och frågan om tidpunkten för brottets fullbordande vid just butiksnatterier. Det finns emellertid en väl utvecklad rättspraxis i dessa frågor. En redogörelse för denna praxis finns i avsnitt 2.2.

Poliser får i dag genom sin utbildning goda kunskaper i bl.a. straffrätt. I polisutbildningen ingår 5 poäng straffrätt. Av dessa avser 3 poäng studier i straffrättens allmänna del och 2 poäng specialstraffrätt. Utbildningen i straffrättens allmänna del bedrivs av Polishögskolan i samarbete med Uppsala universitet. I polisutbildningen ingår även kriminologi (5 poäng) och en kurs om rättsordningen och juridisk metod (5 poäng) samt processrätt (5 poäng).

Därtill kommer att hela polisprogrammet har sin grund i ett problembaserat lärande. Lärandet bygger på problem- och händelsebaserade situationer och praktikfall. Straffrättsliga frågeställningar förekommer därför i seminarier och olika övningsuppgifter under hela utbildningstiden.

De flesta poliser har i dag en betydande erfarenhet när det gäller bedömning av misstänkt snatteribrottslighet. Här skall framhållas att det i stor utsträckning är polisen som bereder de ärenden som lämnas över till åklagaren för utfärdande av strafföreläggande. Denna yrkeserfarenhet i förening med den nuvarande polisutbildningen gör att vi bedömer att polisen är mycket väl rustad för att klara av att göra sådana juridiska bedömningar som kan bli aktuella i samband med att ett snatteri uppdagas.

När det gäller polisens förmåga att göra bedömningar i brottsutredningar som handlar om snatteribrottet skall här också vägas in att det i andra sammanhang har framförts synpunkter på att utredningar av snatteribrott, och då särskilt butikstillgrepp, innehåller sådana problem i rättsligt hänseende som gör att normalt endast polisutbildade personer bör anlitas för att utreda dessa brott (se t.ex. JO 2000/2001 s. 137 och JO:s beslut den 15 november 2000 i ärende dnr 3932-1999).

De överträdelser som för närvarande kan beivras genom föreläggande av ordningsbot gäller i stor utsträckning överträdelser mot trafikförfattningar. Dessa författningar är väl så komplicerade att tillämpa. Att kunna avgöra om ett snatteribrott har begåtts är – i jämförelse med det regelsystem som finns när det gäller trafiköverträdelser – en uppgift som en polisutbildad person väl kan anförtros.

Som har framgått under avsnitt 6.4 undanröjs endast ett fåtal av de ordningsbottsörelägganden som i dag utfärdas. Detta kan anses vara ett mått på att poliser i dag väl klarar av att göra de bedömningar som fordras när det gäller att avgöra om ett föreläggande av ordningsbot skall utfärdas. Det gäller såväl bedömningar som hänför sig till själva förfarandet som bedömningar i fråga om en överträdelse har begåtts.

Sammantaget leder det nu sagda oss till slutsatsen att en polisutbildad person mycket väl klarar av att göra uppsätsbedömningar och andra bedömningar som krävs i samband med utredning och lagföring av ett snatteri.

Särskilda behörighetsregler

Om det trots vad vi nu har anfört anses nödvändigt med någon form av behörighetsinskränkning när det gäller den krets av polismän som får utfärda eller rätta ett föreläggande av ordningsbot för

t.ex. snatteri kan RPS meddela föreskrifter om detta. Regler härom finns i 1 § ordningsbottskungörelsen.

Således gäller för ordningsbotens del att sådana förelägganden inte får utfärdas eller rättas av andra polismän än sådana som uppfyller de krav som RPS föreskriver om tjänsteställning eller utbildning eller i annat avseende (1 § ordningsbottskungörelsen).

RPS har meddelat en behörighetsinskränkning vad avser möjligheten att utfärda föreläggande av ordningsbot som upptar bristfälligheter på motordrivna fordon och släpfordon (4 § FAP 261-1).

Vidare gäller en behörighetsinskränkning i fråga om möjligheten att besluta om rättelse av utfärdade förelägganden av ordningsbot. Ett rättelsebeslut får nämligen fattas endast av en polis som av polismyndigheten har förordnats till detta. Polismyndigheten har därvid möjlighet att besluta att funktionen skall vara knuten till viss befattning eller tjänst (5 § FAP 261-1).

Förslaget om ett utvidgat tillämpningsområde för ordningsbottsinstytutet kräver enligt vår bedömning inte någon ändring i det nu redovisade regelsystemet om behörighetsinskränkningar för polismän att utfärda eller rätta ett föreläggande av ordningsbot. Det bör även i fortsättningen vara en fråga för RPS att besluta om.

6.5.4 Brottsförebyggande aspekter

Bedömning: Enbart det förhållandet att ett brott kan beivras genom att en polisman utfärdar ett föreläggande av ordningsbot – i stället för att en åklagare utfärdar strafföreläggande – innebär inte att det aktuella brottet trivialiseras.

I våra tilläggsdirektiv (Dir 2001:61) anges att en viktig aspekt att beakta när man överväger ytterligare effektivisering och rationalisering av utredning och lagföring av vissa brottstyper, är vilka konsekvenser detta kan få för allmänhetens uppfattning om de brott som berörs. Det framhålls i anslutning till detta att ordningsbot i dag kan utfärdas endast för mindre allvarlig brottslighet. När man överväger en utvidgning av tillämpningsområdet för ordningsbot till att omfatta exempelvis snatteribrott, måste enligt direktiven beaktas hur detta skulle komma att påverka allmänhetens inställning till den typen av brottslighet. Det sägs också i direktiven att det inte är önskvärt att en effektivisering och rationalisering av utredning och lagföring av brott får till följd att den aktuella brottsligheten trivialiseras i allmänhetens ögon.

Vi är givetvis medvetna om att det kan komma att hävdas att snatteribrottet trivialiseras om det blir möjligt att förelägga ordningsbot för brottet. Den kritiken har ju framförts i samband med tidigare förslag i ämnet.

Vi anser emellertid att dessa farhågor är 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. Vi kan här hänvisa till bl.a. RRV:s rapport Rättskedjan (1996:63). Den ärendestudie som RRV genomförde – och som redovisas i rapporten – visade bl.a. att utredningar av de relativt okomplicerade brottstyperna snatteri och trafikbrott i princip tar lika lång tid att handlägga som det genomsnittliga brottet (se avsnitt 4.1).

Det skall också framhållas att enbart det förhållandet att ett visst brott kan lagföras genom ordningsbotts föreläggande i stället för genom strafföreläggande inte innebär att det aktuella brottet trivialiseras. Att ordningsbottsinstitutet kommer till användning innebär inte att brottet föranleder ett lindrigare straff än om strafföreläggande hade använts. Det innebär bara ett enklare och snabbare förfarande för lagföring. Vi har tidigare (avsnitt 6.5.2) pekat på de många likheter som finns mellan dessa båda institut.

En annan sak är att de snatterier där påföljden bedöms kunna stanna vid penningböter har ansetts som ett bagatellartat brott. I denna del kan vi hänvisa till vad som sades redan för tio år sedan i samband med bötesreformen år 1992. Sådana snatterier omnämndes då – i sällskap med bedrägligt beteende och egenmäktigt förfarande – som exempel på bagatellartad brottslighet (prop. 1990/91:68 s. 112).

Ett annat exempel på hur snatteribrottet betraktas finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om rapporteftergift (FAP 101-2). Där anges några exempel på vad som utgör obetydliga brott och för vilka rapporteftergift således skall kunna meddelas (jfr 9 § Pl). Där nämns bl.a. mycket lindriga former av bedrägligt beteende, egenmäktigt förfarande samt snatteri.

För att ge ytterligare ett exempel kan vi nämna att bestämmelsen i 1 § första stycket förordningen (1994:1763) om unga lagöverträdare i praktiken tillämpas på ett sådant sätt att i princip alla snatteribrott – och således inte enbart sådana som omfattas av vårt förslag – anses som ringa brott.

När åklagaren utfärdar ett strafföreläggande mot en ung lagöverträdare skall den unge – som huvudregel – underrättas om beslutet

vid ett personligt sammanträffande. Det gäller dock inte bl.a. om brottet är ringa (1 § första stycket förordningen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Bestämmelsen om personligt sammanträffande har tillkommit för att markera det allvar med vilket samhället ser på den aktuella brottsligheten (prop. 1987/88:135 s. 23).

Vi har inhämtat att åklagare i regel inte kallar till personligt sammanträffande med en ung lagöverträdare om det brott som är aktuellt att lagföra genom strafföreläggande avser ett snatteri där påföljden kommer att stanna vid böter. Det gäller oavsett om den aktuella påföljden är penningböter eller dagsböter. Skälet är att snatteri är ett brott som bedöms som ringa.

Sammantaget kan det därför sägas att sådana snatterier som omfattas av vårt förslag om ordningsbot – beroende på sammanhang och oberoende av sättet för lagföring – har benämnts omväxlande som bagatellartade, obetydliga eller ringa. Vi vill understryka att dessa benämningar har vuxit fram genom årens lopp trots att de aktuella snatterierna under denna tid *inte* har kunnat bli föremål för ordningsbot.

6.5.5 Brottsutredningen som föregår ett föreläggande av ordningsbot

Förslag: Polismyndighet eller åklagare skall inte behöva fatta beslut om att inleda en förenklad brottsutredning när en polisman utfärdar ett föreläggande av ordningsbot.

Brottsutredningens form vid ordningsbottsöreläggande

I 23 kap. 22 § RB finns en bestämmelse som gör det möjligt att utreda brott på ett förenklat sätt utan att förundersökning behöver inledas. Enligt denna behöver förundersökning nämligen inte genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

I våra tilläggsdirektiv (Dir. 2001:61) har framhållits att en *förutsättning* för att använda ordningsbottsinstutetet är att polisen kan tillämpa det förenklade brottsutredningsförfarandet som regleras i 23 kap. 22 § RB. Det finns dessutom förarbetsuttalanden som går ut på att vid förelägganden av ordningsbot förundersökning *i regel* inte förekommer (NJA II 1968 s. 771) eller att en del av *effektivi-*

tetsvinsterna med en förenklad reaktionsform skulle gå förlorade om inte brottsutredningen kan genomföras på ett förenklat sätt (prop. 1994/95: 23 s. 75).

I avsnitt 4.2 har vi lämnat en sammanfattande redogörelse för våra förslag i betänkandet Snabbare lagföring 2 - Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93). I det betänkandet har vi också utgått från att ett föreläggande av ordningsbot även fortsättningsvis skall föregås av en förenklad brottsutredning (betänkandet s. 169).

Det kan i och för sig ifrågasättas varför ett ordningsbotts föreläggande inte skulle kunna föregås av en förundersökning. Vi inser naturligtvis att det *i praktiken* knappast finns behov av att utreda ett icke förnekad brott av förseelsekaraktär där påföljden stannar vid penningböter i form av en förundersökning. Frågan framstår mot den bakgrunden som kanske mest av teoretiskt intresse. Om våra förslag i betänkandet SOU 2001:93 genomförs, kommer det dessutom vara möjligt att övergå från en förundersökning till en förenklad brottsutredning (den i betänkandet föreslagna lydelsen av 23 kap. 22 e § RB).

Våra överväganden i detta avsnitt bygger emellertid på att ett föreläggande av ordningsbot – om inte annat så av effektivitetsskäl – skall föregås av en förenklad brottsutredning.

JO om tillämpningsområdet för förenklad brottsutredning

JO har i ett av de beslut som vi redogjort för i avsnitt 3.5 gjort vissa uttalanden när det gäller möjligheterna att tillämpa det förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § RB i fråga om snatteri-brott och övriga brottsbalksbrott (JO 2000/2001 s. 137).

JO anser att det förenklade utredningsförfarandet är väl lämpat för brottsutredning direkt på platsen av enkla, klart iakttagbara och ostridiga händelseförlopp där bedömningen av det subjektiva rekvisitet typiskt sett inte vällar några svårigheter. Som exempel på sådana brott nämner JO olovlig körning och förseelser av olika slag mot trafikförfattningarna.

I det aktuella beslutet konstateras vidare att det inte finns något formellt hinder mot att tillämpa detta förenklade förfarande i fråga om snatteri, medan denna utredningsform är utesluten i fråga om stöldbrott av normalgraden. Mot denna bakgrund anger JO att det är en lämplighetsfråga om det förenklade förfarandet skall användas vid misstanke om snatteri-brott. I anslutning till detta framhålls att

den som för polisens del skall göra denna lämplighetsbedömning är den i ärendet behörige förundersökningsledaren inom polisen.

JO uttalar också i samma beslut – med hänvisning till SOU 1995:47 s. 155 och JO 1993/94 s. 97 - att resultatet av att en polisman med stöd av bestämmelserna i 24 kap. 2 § och 7 § första stycket RB övertar ett envarsgripande av en för snatteri misstänkt person blir att förundersökning inleds.

Brottsutredningen vid misstanke om snatteri

I avsnitt 3.2 har vi redogjort för hur det normalt går till i dag när ett butikssnatteri upptäcks och lagförs. Där framgår bl.a. att det som regel endast är då den misstänkte inte går att identifiera som polis kallas till platsen för brottet. Vi har dessutom i avsnitt 5.4.1 angett att det ingripande som en butikskontrollant eller annan enskild gör mot en person som misstänks för snatteri är att betrakta som ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. En person som har gripits på detta sätt skall – även om det således inte alltid sker i praktiken - skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Beträffande de snatterier som omfattas av vårt förslag kommer polisen sannolikt – som regel – inte att inställa sig vid platsen för brottet.

Det innebär i sin tur att dessa snatterier i regel kommer att bringas till polisens kännedom genom en skriftlig anmälan (vi bortser här från vårt förslag om en försökslag med förenklad handläggning av snatterier i kapitel 5). Det finns då 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. Föreläggandet sker då genom ett kontorsföreläggande (48 kap. 16 § tredje stycket RB).

Även med nuvarande utformning av bestämmelsen i 23 kap. 22 § RB är det således i och för sig fullt *möjligt* att utreda ett icke förnekad snatteribrott av mer ringa slag genom en förenklad utredning.

Beträffande de fall – vilka visserligen inte är så många - 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. Detta hindrar att ett föreläggande utfärdas trots att de formella förutsättningarna i övrigt ändå föreligger. En polisman som inte är behörig kan visserligen i den situationen – t.ex. per telefon – inhämta ett beslut vad gäller bl.a. formen för själva brottsutredningen från polismyndigheten. Ett sådant tillvägagångssätt framstår dock som tämligen opraktiskt och inte särskilt motiverat – vare sig av rättssäkerhetsskäl eller andra skäl - för den typ av brott det här är fråga om.

Den situation som har beskrivits i föregående stycke – med polismannen som inställer sig vid platsen för ett snatteribrott och där vill utfärda ett föreläggande av ordningsbot - omfattas av vårt förslag i betänkandet SOU 2001:93. Vi föreslår där 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.

Vi konstaterar att det i princip är en förutsättning att vårt förslag i den delen genomförs för att den polisman som inställer sig vid brottsplatsen - på ett smidigt sätt - skall kunna utfärda ett ordningsbotsföreläggande.

6.5.6 Beslag, förverkande och enskilda anspråk

Förslag: Uppkommer behov av beslag av den tillgripna varan eller av eventuella brottsverktyg skall, liksom hittills, ordningsbotsföreläggande inte kunna utfärdas. Även förekomsten av enskilda anspråk utesluter alltså sådana förelägganden.

Beslag och förverkande

Möjligheten att i ett ordningsbotsföreläggande också förelägga ett förverkande av egendom infördes år 1968 i samband med att ordningsbotsinstitutet inarbetades i RB.

Bakgrunden till den då utvidgade möjligheten att utfärda ordningsbotsförelägganden var ett önskemål om att kunna använda ordningsbot vid t.ex. fylleriförseelser men även andra förseelser. I det sistnämnda fallet nämndes bl.a. ringa varusmuggling.

Det var i fråga om fylleri nämligen ganska vanligt att den för fylleri misstänkte hade sprit och andra berusningsmedel som togs i beslag för att senare förklaras förverkade. Förverkandefrågorna bedömdes i dessa fall som enkla att bedöma, varför det inte fanns några betänkligheter mot att anförtro polisen att ta upp även vissa förverkandefrågor i ordningsbotts-förfarandet (NJA II 1968 s. 749).

Än i dag gäller begränsningar beträffande möjligheten att i ett ordningsbotts-föreläggande ta upp förverkande (5 § ordningsbottskungörelsen). De förverkanden som överhuvudtaget kan bli aktuella är sådana förverkanden som är en följd av brott som upptas i föreläggandet. I viss omfattning anses dock rent förverkande kunna ske i föreläggande med stöd av 36 kap. 3 § BrB (Karnov, 2000/01 del 3, s. 2875, not. 1507).

Vi har övervägt om möjligheten att i ett ordningsbotts-föreläggande ta upp förverkande bör utvidgas, främst mot bakgrund av att det vid snatteri möjligen kan vara aktuellt med förverkande av t.ex. brottsverktyg.

Vi har stannat för att inte föreslå en sådan utvidgning. Det beror helt enkelt på att vi inte ser något behov av detta. De fall av snatterier som med vårt förslag kommer att kunna beivras genom föreläggande av ordningsbot är nämligen med största sannolikhet inte sådana där brottsverktyg har kommit till användning. Det kan dock finnas skäl att överväga detta på nytt i den mån ytterligare brott kommer att föras in i ordningsbotssystemet.

När en person som misstänks för snatteri ertappas kan det måhända tyckas som att det finns behov av att ta de tillgripna föremålen i beslag. Det primära syftet med ett sådant beslag skulle då vara att säkerställa målsägandens rätt. Att en enskild person – t.ex. en butikskontrollant – i samband med ett gripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB (envars-gripande) i och för sig kan ta föremål i beslag framgår av 27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB.

I praktiken är det dock tämligen vanligt att butikskontrollanten eller den person som för butikens räkning har ingripit återför det tillgripna föremålet utan att det blir aktuellt med beslag. När den misstänkte erkänner tillgreppet – eller i vart fall inte förnekar det – är det förfarandet sannolikt undantagslöst (se även avsnitt 5.4.8). Vi ser därför inte något som helst behov av att utvidga ordningsbottsinstytutet till att omfatta den situationen. I de enstaka fall när en tillgripen vara verkligen har tagits i beslag utesluter detta således möjligheten att förelägga ordningsbot.

Enskilda anspråk

Ända sedan ordningsbottsinstitutet infördes i svensk rätt har förekomsten av enskilda anspråk hindrat att ordningsbot föreläggs. Bestämmelsen därom återfanns ursprungligen i 3 § i den särskilda lagen om ordningsbot och återfinns nu i 48 kap. 15 § RB.

När bestämmelsen ursprungligen infördes gjordes den bedömningen att det i praktiken inte skulle förekomma särskilt många fall där själva brottet i och för sig omfattades av ordningsbotssystemet men där talan om enskilt anspråk skulle komma att föras. Det framhölls att det dessutom förekommer att målsäganden förklarar sig inte vilja framställa något ersättningsanspråk eller att en uppgörelse träffas om ersättning mellan de inblandade parterna (NJA II 1966 s. 421).

Även om snatteri nu förs in i ordningsbotssystemet är vår bedömning att dessa uttalanden alltjämt har sin giltighet. Det kommer med andra ord inte att röra sig om särskilt många fall där det finns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. Det finns således inte någon anledning att ändra på den aktuella bestämmelsen – och således utvidga tillämpningsområdet för ordningsbot - i detta hänseende. Det innebär att förekomsten av ett enskilt anspråk alltjämt hindrar att ordningsbot föreläggs.

6.5.7 Unga lagöverträdare

| |
|---|
| Förslag: En utvidgning av tillämpningsområdet för ordningsbottsinstitutet skall inte omfatta lagöverträdare i åldern 15 – 18 år. |
|---|

I våra tilläggsdirektiv (Dir. 2001:61) har särskilt berörts frågan om ordningsbot och unga lagöverträdare. Där sägs att möjligheterna att på plats utfärda ordningsbotsföreläggande för ett brott med fängelse i straffskalan, t.ex. snatteri, när den misstänkte är under 18 år framstår som begränsade. Det sammankopplas i direktiven med vad som sägs i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av brottmål utan förundersökning (RPSFS 2000:73, vilka finns intagna i FAP 404-1). Där anges i ett allmänt råd att omständigheter som innebär att en förundersökning normalt bör inledas kan vara att den misstänkte är under 18 år.

I tilläggsdirektiven anges dessutom att det i LUL även finns särskilda regler om strafföreläggande och åtalsunderlåtelse vad avser gärningsmän under 18 år. Dessutom framhålls att 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 tillrättaföra den unge. Det understryks i våra direktiv att detta intresse särskilt måste beaktas inom ramen för ett effektiviserings- och rationaliseringsarbete. Det påpekas att ett sådant arbete inte får resultera i att unga lagöverträdare ställning i de avseenden som nämnts på något vis försämras.

Det som i denna del sägs i våra direktiv är en tydlig anvisning om att det inte är aktuellt att låta lagöverträdare som är under 18 år omfattas av den utvidgning av ordningsbottsinstitutet som nu föreslås. Förutom de särskilda reglerna om själva brottsutredningen och reglerna om strafföreläggande och åtalsunderlåtelse som nämns i direktiven finns en annan bestämmelse i LUL som ytterligare komplicerar ordningsbottsinstitutets tillämpning på dessa unga lagöverträdare. Det är bestämmelsen i 9 § LUL om särskild åtalsprövning.

Bestämmelserna om särskild åtalsprövning är visserligen inte tillämpliga på den form av beivrande som sker genom ordningsbotts-föreläggande. Detta beror på att institutet ordningsbot är formellt fristående från åtalsinstitutet. Det anses emellertid ändå att förekomsten av bestämmelser om åtalsprövning ibland bör medföra att föreläggande inte utfärdas. Ett sådant exempel är just om bestämmelsen om åtalsprövning i LUL är tillämplig (NJA II 1966 s. 422). Vi går dock inte närmare än så här in på den bestämmelsen.

Det skall här också framhållas att det förslag om ett utvidgat tillämpningsområde för ordningsbottsinstitutet som RPS lämnat in till Regeringskansliet och som har överlämnats till oss (se avsnitt 6.3) också innehåller ett undantag för lagöverträdare under 18 år.

När det gäller själva brottsutredningen vill vi här ändå nämna att den utvidgning av tillämpningsområdet för förenklad brottsutredning som vi har behandlat i betänkandet SOU 2001:93 innebär att förenklad brottsutredning skall kunna användas även gentemot lagöverträdare i åldern 15 – 18 år. Detta under förutsättning att det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader (den i betänkandet föreslagna lydelsen av 23 kap. 22 § andra stycket RB). Om vårt tidigare förslag genomförs innebär det således att ett snatteri som begås av en person i åldern 15- 18 år kommer att kunna utredas genom en förenklad brottsutredning.

Att lagöverträdare i åldern 15 – 18 år undantas från den utvidgning av ordningsbottsinstitutet som nu föreslås fordrar enligt vår bedömning inte någon särskild författningsreglering, vare sig i RB

eller i LUL. Det beror främst på att det redan finns vissa bestämmelser i LUL som hindrar att ordningsbotsföreläggande utfärdas beträffande annat än rena penningbötesbrott mot någon i den nu aktuella åldern. Vilka dessa bestämmelser är har redovisats ovan.

Vi vill här slutligen framhålla att ett föreläggande av ordningsbot i dag kan utfärdas även för lagöverträdare i åldern 15-18 år. Vi vill för tydlighetens skull ange att denna utvidgning av ordningsbotsinstitutet som nu föreslås inte skall innebära att tillämpningsområdet för ordningsbot inskränks i förhållande till i dag. Det innebär således att föreläggande av ordningsbot skall kunna utfärdas mot unga lagöverträdare i samma utsträckning som i dag. De särskilda regler i LUL som hindrar att unga lagöverträdare omfattas av vårt förslag hindrar i regel inte att ordningsbot föreläggs beträffande rena penningbötesbrott.

Ett brott som sannolikt denna åldersgrupp finns representerad i är överträdelse av föreskrifterna om tillåtet antal åkande på cykel eller moped. Påföljden är då 300 kr. Personer i den åldern anses således i och för sig mogna nog att godkänna ett bötesstraff utan vare sig föräldrars eller socialnämndens medverkan.

RPS har dock rekommenderat att rådrum medges om den miss tänkte är under 18 år. Detta för att den unge skall kunna rådgöra med sina föräldrar eller annan vuxen person. Enligt rekommendationen skall detta särskilt beaktas om bötesbeloppet är över 800 kr (se härom de allmänna råd som RPS meddelat i anslutning till föreskriften i 9 § i FAP 261-1).

6.5.8 Åtalsunderlåtelse och rapporteftergift

Bedömning: Utrymmet för en åklagare att meddela åtalsunderlåtelse är vidare än utrymmet för en polisman att meddela rapporteftergift. Om det finns skäl att meddela åtalsunderlåtelse – men inte rapporteftergift – skall ordningsbotsföreläggande inte utfärdas. Ärendet skall då redovisas till åklagare på sedvanligt sätt.

Den absoluta åtalsplikten

I Sverige råder vad man brukar kalla för en absolut åtalsplikt. Den kommer till uttryck i bestämmelsen i 20 kap. 6 § RB där det föreskrivs att åklagaren, om inte annat är föreskrivet, skall åtala alla brott som hör under allmänt åtal. Denna åtalsplikt är försedd med

en del undantag. Ett sådant undantag finns i reglerna om åtalsunderlåtelse. Ett annat finns i bestämmelsen om rapporteftergift. Beslut om åtalsunderlåtelse fattas av åklagare medan beslut om rapporteftergift fattas av polisman.

Åtalsunderlåtelse

Åtalsunderlåtelse regleras i 20 kap. 7 § RB. Åtalsunderlåtelse kan enligt bestämmelsens första stycke meddelas i fyra situationer. För samtliga fall gäller den grundförutsättningen att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas. Åtalsunderlåtelse kan meddelas, om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (bötesfallen), om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse (villkorligdomfallen) samt om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet (konkurrensfallen). Det fjärde fallet gäller om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd (abnormfallen).

Åtal får underlätas också i andra fall än de som nu nämnts. I paragrafens andra stycke anges nämligen att åtalsunderlåtelse får meddelas om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Bestämmelsen i 20 kap. 7 § RB gäller oavsett gärningsmannens ålder. När det gäller ungdomar som vid tiden för brottet inte har fyllt 18 år finns en särskild regel om åtalsunderlåtelse i LUL (17 §). Eftersom vårt förslag om ordningsbot inte omfattar denna ålderskategori uppehåller vi oss inte mer vid den regeln.

Här kan vi upprepa (se avsnitt 2.3) att det år 2000 meddelades sammanlagt 3 174 beslut om åtalsunderlåtelse avseende snatteri som huvudbrott. Av den tillgängliga statistiken går det emellertid inte att utläsa hur många av dessa som – om de hade lagförts på annat sätt – hade föranlett penningböter som påföljd. Säkerligen finns det dock ett antal sådana fall.

Rapporteftergift

Ett annat undantag från den absoluta åtalsplikten finns i institutet rapporteftergift. En polisman har en i princip ovillkorlig skyldighet att lämna rapport till sin förman om sådana brott som hör under allmänt åtal och som han får kännedom om. Polis mannen får emellertid lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (9 § Pl).

Som framgår är således utrymmet – formellt sett - för att meddela rapporteftergift avsevärt mindre än för att meddela åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB.

Detta kan tyckas utgöra ett argument mot en utvidgning av ordningsbotsinstitutet på det sätt som nu föreslagits. Vi menar att det inte är det.

Om man tittar närmare på hur rapporteftergift respektive åtalsunderlåtelse tillämpas i praktiken när det just gäller sådana snatterier som med vårt förslag kommer att omfattas av ordningsbotssystemet är skillnaden i tillämpningen marginell.

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om rapporteftergift (FAP 101-2) meddelas i anslutning till föreskriften i 3 § allmänna råd om vad som avses med obetydliga brott respektive brott som bedöms uppenbart föranleda böter. Vid sådana brott skall ju rapporteftergift kunna meddelas enligt 9 § Pl. Som exempel på den kategori brott som i detta sammanhang kan betraktas som obetydliga nämns i de allmänna råden mycket lindriga former av bedrägligt beteende, egenmäktigt förfarande, och snatteri samt obetydliga överträdelser av vissa specialstraffrättsliga bestämmelser.

När det således gäller mycket lindriga former av snatteri innebär RPS allmänna råd att det finns möjlighet att meddela rapporteftergift. Den kategori av snatterier som vårt förslag riktar in sig på anser vi hör till denna grupp av snatterier där det är *möjligt* att meddela rapporteftergift.

Det kan givetvis inträffa enstaka fall där den enskilde polismannen gör den bedömningen att rapporteftergift inte kan meddelas men att det sannolikt finns skäl att meddela åtalsunderlåtelse. Sådana fall får då rapporteras på sedvanligt sätt. Det blir sedan en åklagares uppgift att bedöma om åtalsunderlåtelse kan meddelas eller om t.ex. strafföreläggande skall utfärdas. Vår bedömning är dock att det inte kommer att röra sig om särskilt många fall som är aktuella för vare sig rapporteftergift eller åtalsunderlåtelse.

Vi vill här också framhålla att ett beslut om rapporteftergift inte vinner laga kraft och inte har någon rättskraft. Det innebär att såväl polismyndigheten som åklagare kan inleda en förundersökning eller företa en förenklad utredning enligt RB:s bestämmelser, utan hänsyn till att beslut om rapporteftergift tidigare meddelats rörande brottet.

6.5.9 Registerfrågor och frågan om sammanträffande av brott

Förslag: En uppgift i misstankeregistret skall gallras också när den misstänkte i efterhand har godkänt ett ordningsbotts föreläggande som har utfärdats med anledning av misstanken.

Misstankeregistret m.m.

Misstankeregistret skall innehålla uppgifter om den som har fyllt 15 år och som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkt för bl.a. brott mot BrB eller annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet (3 § lagen om misstankeregister). Det innebär att när en person som har fyllt 15 år är skäligen misstänkt för snatteri återfinns uppgiften i misstankeregistret. Vårt förslag om att det skall införas en möjlighet att beivra vissa fall av snatterier genom ordningsbotts föreläggande innebär, för det fall ett sådant föreläggande utfärdas för godkännande i efterhand, att brottsmisstanken skall framgå av misstankeregistret. Detta fordrar inte någon författningsändring.

I lagen om misstankeregister finns också bestämmelser om gallring av uppgifter ur registret (13 §). En uppgift i registret skall således gallras bl.a. om den misstänkte har godkänt strafföreläggande som har utfärdats i anledning av misstanken.

Det finns ingen gallringsbestämmelse i den lagen som reglerar den situationen när ett föreläggande av ordningsbot godkänns i efterhand. På motsvarande sätt som när ett strafföreläggande har godkänts, vilket regelmässigt sker i efterhand, måste också fallet med föreläggande av ordningsbot som godkänns i efterhand regleras i gallringsbestämmelsen. Vi föreslår att en sådan bestämmelse tas in i 13 § 3 lagen om misstankeregister.

Vårt förslag om ordningsbot fordrar inte någon ändring i lagen om belastningsregister. Där finns nämligen redan en bestämmelse enligt vilken föreläggande av ordningsbot skall registreras (3 §).

Sammanträffande av brott

Vi vill även kort kommentera bestämmelsen i 48 kap. 4 § första stycket RB som föreskriver bl.a. att bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB inte är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff i ett strafföreläggande. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för ordningsbotens del.

Bestämmelsen i 34 kap. 1 § BrB handlar om den situationen då någon som har dömts till påföljd i en tidigare rättegång har begått nya brott. I 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB föreskrivs att det då är möjligt att döma särskilt till påföljd för det nya brottet. För ordningsbotens del saknas dock en motsvarande hänvisning till den aktuella bestämmelsen i BrB. Det skulle i sådant fall hindra att ordningsbot föreläggs om det finns en tidigare dom varigenom viss påföljd ådömts. Så torde emellertid inte vara fallet. Det har nämligen för strafföreläggandenas del ansetts att åklagaren, även utan den hänvisning som finns till 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB, skulle ha kunnat besluta om böter utan hinder av en tidigare dom (se härom Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 48:14 a). Mot den bakgrunden finner vi inte anledning att för ordningsbotens del överväga att införa en motsvarande bestämmelse som den som för strafföreläggandenas del finns i 48 kap. 4 § första stycket RB.

7 Skriftliga berättelser

7.1 Inledning

Under en brottsutredning finns det ofta behov av att hålla förhör med såväl misstänkta som målsägande och vittnen. Det vanligaste sättet att hålla dessa förhör är att det sker antingen genom ett personligt sammanträffande mellan en företrädare för polisen och den som skall höras eller genom ett telefonsamtal. Den sistnämnda formen för förhör är särskilt vanlig när det gäller vittnen.

Den som för polisens räkning sköter dessa förhör är till övervägande del polisutbildade personer. Det förekommer emellertid också att sådana förhör hålls av andra anställda inom polisväsendet än polisutbildad personal.

Det är dock möjligt att - i stället för att hålla förhör - infordra en skriftlig berättelse från t.ex. ett vittne. En bestämmelse som reglerar detta förfarande finns i 8 § FUK. Bestämmelsen torde i dag ha sitt största tillämpningsområde vid utredningar av olika trafikförseelser. Den används dock även vid andra brottsutredningar, t.ex. vid utredningar om butiksstölder.

Våra överväganden i detta kapitel handlar om tillämpningsområdet för bestämmelsen i 8 § FUK. Bakgrunden till vårt uppdrag i denna del är att JO, med utgångspunkt i förarbetena till bestämmelsen, har gjort vissa uttalanden om dess tillämpningsområde (JO:s beslut den 16 februari 2001 i ärendena dnr 4766-1999 och 1849-2000, se avsnitt 3.5.2).

Nedan redovisas i korthet den rättsliga reglering som i dag finns när det gäller förhör under förundersökningen och möjligheten att under en brottsutredning inhämta skriftliga berättelser (avsnitt 7.2). Därefter följer något om historiken bakom bestämmelsen om skriftliga berättelser (avsnitt 7.3). Slutligen redovisas våra överväganden (avsnitt 7.4).

7.2 Nuvarande regler

Förhör under förundersökningen

Under en förundersökning får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB).

Vid förhör skall såvitt möjligt ett av undersökningsledaren anmodat trovärdigt vittne närvara.

Undersökningsledaren skall bestämma om någon annan än ett vittne får närvara vid förhör. Vid förhör, som enligt 23 kap. 18 § andra stycket RB hålls på den misstänktes begäran, har han och hans försvarare rätt att närvara. Även vid annat förhör får försvarare närvara, om det kan ske utan men för utredningen.

Målsägandebitråde har rätt att närvara vid förhör med målsäganden. Detsamma gäller en stödperson, om hans närvaro inte är till men för utredningen.

Är den som hörs under 15 år, bör den som har vårdnaden om honom vara närvarande vid förhöret, om det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 10 § första –fjärde styckena RB).

Är den misstänkte eller hans försvarare närvarande vid förhör, får han i den ordning undersökningsledaren bestämmer framställa frågor till den som hörs. Detsamma gäller målsägandebitråde vid förhör med målsäganden. Om någon annan är närvarande vid förhör, får denne inte utan undersökningsledarens tillstånd vid förhöret meddela sig med den hörde (23 kap. 11 § RB).

Förhör skall, såvida inte därigenom förundersökningens behöriga gång motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras, hållas på tid och plats, som kan antas medföra minsta olägenhet för den som skall höras. Förhör skall även i övrigt anordnas så, att onödig tidsspillan för den hörde undviks (5 § första stycket FUK).

I LUL finns särskilda bestämmelser om handläggningen hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. De flesta av dessa regler gäller ungdomar i åldern 15-18 år.

Beträffande förundersökningen gäller att om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, vårdnadshavaren eller någon annan som svarar för den unges vård och fostran skall 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 § LUL).

Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen (7 § LUL).

I stället för att förhör hålls får skriftlig berättelse införas (8 § FUK).

7.3 Tidigare förslag

Frågan om att i stället för att hålla förhör under en förundersökning inhämta skriftliga berättelser har övervägts vid ett flertal tillfällen.

7.3.1 Promemorian med utkast till förundersökningskungörelse

Den promemorian med utkast till förundersökningskungörelse m.m. som upprättades inom Justitiedepartementet i mars 1947 innehåller följande uttalanden i fråga om skriftliga berättelser.

Den regelmässiga formen för införskaffande under förundersökning av uppgifter från den misstänkte är muntligt förhör. Emellertid är förfarandet ej bundet vid någon viss form. - - -

Processlagberedningen har (motiven s. 296) erinrat att i fråga om brott, för vilka åtal skall upptagas omedelbart av högre rätt, den förberedande utredningen för närvarande ofta sker genom skriftväxling. Beredningen har funnit denna ordning kunna utan olägenhet bibehållas, då brottet är av lindrigare art. För sådant fall kan skriftväxling *ersätta* förundersökning (23:22). Emellertid torde ett skriftväxlingsförfarande stundom innebära en lämplig form för utredningen även då mål skall upptas av underrätt. Därvid komma närmast mål angående vissa tjänsteförseelser i åtanke, eftersom de brottmål, vilka anhängiggöras i överrätt som första instans tillhöra denna kategori. - - - -

Med hänsyn till utformningen av stadgandena i 23:22 kan, när utredningen i visst mål, som skall anhängiggöras i underrätt som första instans, verkställas i form av skriftväxling, denna skriftväxling ej ersätta förundersökningen, såvida ej första punkten av nämnda lagrumms första stycke är tillämplig. Endast i där angivna fall erfordras ej förundersökning, nämligen om det gäller brott, varå icke kan följa svårare straff än böter, eller förseelser i rättegång eller inför rätta samt tillräckliga skäl för åtal ändock föreligga. Åro dessa förutsättningar ej för handen, måste förundersökning verkställas och protokoll eller anteckningar föras. Till

protokollet eller anteckningarna kunna skriftväxlingshandlingar fogas som bilagor. Om förfarandet när förundersökning ej erfordras komma vissa anvisningar att lämnas nedan i samband med redogörelsen för protokoll och anteckningar. Stundom kan det finnas lämpligt att komplettera muntligt förhör genom att den hörde lämnar uppgifter skriftligen. Vad nu sagts om skriftväxling som ersättning för eller komplettering av förhör gäller tydligen vare sig den som har att lämna uppgifter är misstänkt eller vittne eller eljest skall höras. För att undanröja eventuell tvekan om tillåtligheten av dylikt förfarande torde böra i förundersökningskungörelsen givas en anvisning om att muntligt förhör må kunna kompletteras genom skriftligt yttrande samt att förhör om särskilda skäl äro därtill även kunna ersättas av skriftligt uttalande.

7.3.2 Polisverksamhetsutredningen

I Polisverksamhetsutredningens betänkande Polisens brottsbekämpande verksamhet (SOU 1961:15) behandlas den aktuella frågan i 12 kap. Ett förenklat utredningsförfarande i trafikmål (s. 210).

Utredningen vill i detta sammanhang redovisa en metod för upptagande av vittnesförhör i trafikmål, som sedan flera år tillbaka tillämpats bl.a. i Västtyskland. Förfarandet innebär i huvudsak att vittnen, som inte kunnat höras på olycksplatsen, tillställs ett frågeformulär, på vilket de själva får skriva ned svaren på frågor, som polisen vill ha besvarade. Formuläret som är tryckt innehåller vissa standardfrågor. Vill polisen ha ytterligare frågor besvarade kan dessa framställas särskilt på formuläret. Vittnet underrättas om att syftet med förfarandet är att bespara honom det besvär och den tidsförlust, som följer med inställelse till förhör på polisstationen. Den här beskrivna metoden som dock inte tillämpas i fråga om mera komplicerade trafikolyckorna, uppges ha besparat den utredande personalen mycket arbete. - Utredningen förordar, att man även här i landet bör pröva det förfarandet, som här beskrivits.

Utredningens förslag i denna del tillstyrktes eller lämnades utan erinran av flertalet remissinstanser (se härom SOU 1967:59 s. 132). Förslaget ledde dock inte till någon lagstiftning.

7.3.3 Trafikmålskommittén

Det var efter förslag av Trafikmålskommittén i betänkande Förundersökning (SOU 1967:59) som 8 § FUK fick sin nuvarande lydelse. Innan vi redogör för kommitténs resonemang vill vi här återge

den lydelse som bestämmelsen i 8 § FUK hade vid tiden för kommitténs överväganden.

Erfordras komplettering av uppgifter som lämnats vid förhör, må, där så finnes lämpligen kunna ske, den hörde anmanas avgiva skriftligt yttrande. Om särskilda skäl äro därtill, må skriftligt yttrande införas i stället för att förhör hålles.

Det positiva mottagandet av Polisverksamhetsutredningens förslag samt de goda erfarenheter man utomlands hade haft av skriftliga berättelser gjorde att kommittén bestämde sig för att överväga möjligheterna att i större utsträckning än vad som dittills förekommit använda utredningsmetoden med skriftliga berättelser under förundersökningen i trafikmål.

För att få ett underlag inför sina överväganden bedrev kommittén en viss försöksverksamhet med skriftliga berättelser. Man valde ut vissa försöksdistrikt som fick blanketter som var avsedda att delas ut på trafikolycksplatser eller sändas till målsäganden eller vittnen omedelbart efter händelsen.

Kommittén fann efter en utvärdering att metoden med skriftliga berättelser från målsäganden och vittnen i trafikmål slagit väl ut. Det framhölls bl.a. att inte obetydliga tidsvinster hade redovisats från polisens sida och att utredningstiderna hade kunnat förkortas väsentligt. En särskild lättnad i polisens arbete utgjordes, framhölls det, av det förhållandet att man kunnat begära in skriftliga berättelser även från personer som var bosatta långt ifrån den ort där händelsen utreddes.

Kommittén framhöll att det vid förhör med misstänkta kan vara önskvärt att ett vanligt polisförhör hölls. Väsentliga frågeställningar blir annars lätt förbigångna menade man. I vissa speciella fall ansågs dock förhör kunna ersättas med skriftliga berättelser även från misstänkta. Det gällde vid överträdelser av regler av mer ordningsmässig karaktär.

Även beträffande vittnen och målsäganden ansåg kommittén att ett vanligt polisförhör i vissa situationer var att föredra. Som exempel angavs att vittnet är släkt med den misstänkte.

Kommittén kunde inte se några direkta olägenheter med systemet med skriftliga berättelser om det brukades med förstånd. En praktisk fråga uppmärksammades dock. Det gällde den att varje polisenhet borde ha en kopieringsapparat till sitt förfogande eftersom det var nödvändigt att kunna mångfaldiga den skriftliga berättelsen som ju bara avgavs i ett exemplar.

Om förfarandet med skriftliga berättelser kom till användning menade kommittén att den hörde skulle nedteckna sin berättelse på en särskild blankett. Något ovillkorligt krav på att blanketten skulle undertecknas av den som nedtecknat berättelsen ansåg man inte kunde uppställas. Det framhölls dock att det ändå var naturligt att berättelsen undertecknades, bl.a. eftersom detta kunde ha betydelse från straffrättslig synpunkt. Om en person undertecknar en berättelse med annan persons namn torde en sådan gärning vara att bedöma som urkundsförfalskning framhöll kommittén. Om den hörde medvetet eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter i den skriftliga berättelsen, kunde ansvar för falsk eller vårdslös tillvitelse bli aktuellt enligt kommitténs bedömning.

När det gällde bestämmelsens tillämpning utanför trafikmålens område gjorde kommittén följande bedömning (s. 139 f).

Även om svårigheterna att överföra denna förhørsform från trafikmål till andra brottmål ej skall underskattas, kan således systemet säkerligen i viss omfattning även brukas utanför trafikområdet. I de fall där polismän är direkt inblandade, t.ex. i fråga om våldsamt motstånd och våld mot tjänsteman, bör som regel polismannen vid avrapporteringar skriftligen berätta om händelsen på ett sådant sätt, att berättelsen sedan direkt kan mångfaldigas och biläggas förundersökningsprotokollet. Vid butiksnatier hörs som regel en butikskontrollant som vittne. Kontrollanten själv skriver efter varje ingripande en skriftlig berättelse angående händelseförloppet. Berättelsen sänds därefter till polismyndigheten. Enligt vad kommittén inhämtat är denna rapport i regel så utförlig, att den väl skulle kunna användas vid förundersökningen. - - -

Liksom under försöksverksamheten bör dock den här ifrågasättande förhørsformen i allmänhet endast komma i fråga beträffande målsägande och vittnen. Vid utredningar av ordningsföreselser, t.ex. vissa överträdelser av reglerna i allmänna ordningsstadgan, torde dock den misstänktes uppfattning med fördel kunna inhämtas genom skriftlig berättelse. I grövre brottmål torde man i allmänhet ej annat än undantagsvis kunna tillämpa detta förfaringssätt. Som exempel på en sådan undantagssituation kan anges när svar önskas på en viss bestämd sak. Ofta är annars frågeställningarna i dessa mål alltför invecklade.

7.3.4 JO 1979/80 s. 121

I avgörandet konstaterade JO att han fann det obegripligt att i stället för förhör med polismän som anmäls för brott i samband med ett ingripande infordrats skriftliga berättelser "såsom i enklare fall".

7.4 Våra överväganden

7.4.1 Allmänt

Bestämmelsen i 23 kap. 6 § RB om att det under en förundersökning får hållas förhör med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen ger uttryck för en allmän regel om rätt för undersökningsledaren att låta anställa förhör under förundersökningen (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:34). Det anses också vara en medborgerlig skyldighet att underkasta sig förhör under en förundersökning.

Förhör under en förundersökning äger rum på de mest skilda platser. Frågan om lämplig plats för att hålla förhör är inte författningsreglerad i vidare mån än att förhöret, som huvudregel, skall hållas på tid och plats som kan antas medföra minsta olägenhet för den som skall höras (5 § FUK). Det finns också bestämmelser som kan sägas uppmana till att förhör hålls på själva brottsplatsen (23 kap. 3 § tredje stycket RB om s.k. primärutredning och 3 a § FUK).

Det vanligaste sättet för att hålla förhör är dock sannolikt att den som skall höras kallas att infinna sig hos polisen för förhör. När det gäller förhör med misstänkta kan det sägas vara huvudregel. Den som inte hör sammar en sådan kallelse kan under vissa förutsättningar hämtas till förhöret (23 kap. 7 § första stycket RB).

Det är emellertid inte helt ovanligt att förhör äger rum i den hördes bostad. Det var t.o.m. något som rekommenderades när det gällde förhör med personer som inte var misstänkta för brott i samband med att själva förundersökningsförfarandet författningsreglerades i svensk rätt (SOU 1926:32 s. 68 och 75). Många gånger sker förhör också per telefon. Det är en vanlig form för förhör med vittnen, i vart fall vid utredningar av mindre grov brottslighet.

Som framgått kan förhör även äga rum på själva brottsplatsen i anslutning till att ett brott har begåtts. Den som befinner sig på en brottsplats är dessutom i vissa fall skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter (23 kap. 8 § första stycket RB).

I RB finns också regler om bl.a. vilka som får närvara vid förhör (23 kap. 10 §) och om möjlighet för de närvarande att ställa frågor till den som hörs (23 kap. 11 §). Bestämmelsernas närmare innehåll har redovisats ovan (avsnitt 7.2.1).

I stället för att hålla förhör infordras dock ibland skriftliga berättelser. Bestämmelsen som möjliggör detta finns, som framgått, i 8 § FUK.

Det var på 1960-talet efter förslag av Trafikmålskommittén som bestämmelsen i 8 § FUK fick sin nuvarande utformning (SOU 1967:59). Trafikmålskommittén hade att överväga möjligheterna att i större utsträckning än vad som dittills varit fallet använda skriftliga berättelser under förundersökningen i trafikmål.

Bestämmelsen om skriftliga berättelser var vid tiden för Trafikmålskommitténs överväganden utformad så att, om det inte var fråga om komplettering av uppgifter som tidigare lämnats vid förhör, det krävdes att det förelåg särskilda skäl för att en skriftlig berättelse skulle få inhämtas. Förfarandet med skriftliga berättelser hade då således närmast karaktären av ett undantag från det vanliga förhårförfarandet (SOU 1967:59 s. 140).

Efter vad vi har förstått genom de kontakter vi har haft med företrädare för polis- och åklagarväsendena på olika nivåer är det just vid överträdelser av olika trafikförfattningar som utredningsmetoden med skriftliga berättelser är mest förekommande än i dag. Här kan nämnas att RPS har tagit fram blanketter som är avsedda att användas vid infordrandet av skriftliga berättelser. Blanketterna är anpassade just för trafikbrottslighet. Blanketterna benämns Begäran om skriftlig berättelse, RPS 411.23.1 94-11 respektive Skriftlig berättelse, RPS 411.23.2 00-04. På den sistnämnda blanketten finns ett s.k. fritextfält där det anges att fältet är tänkt att innehålla en "Kort redogörelse för Era iakttagelser av händelsen (bl. a. var Ni befann Er, de inblandades handlande före olyckan; hastighet, bromsning, . . .)".

Vi har emellertid inhämtat att utredningsmetoden även används när det gäller att få in vittnesberättelser från väktare. Det gäller då normalt inte berättelser om iakttagelser rörande trafikbrottslighet. Inom polisen anses väktare vara så pass vana att skriva ned iakttagelser att systemet med fördel kan användas beträffande denna yrkeskategori. Exempel på brott som utreds på detta sätt när det gäller vittnesberättelser är butikstillgrepp.

Just utredningar om butikssnatterier var något som Trafikmålskommittén nämnde när man diskuterade möjligheten att inhämta skriftliga berättelser utanför trafikområdet. Det gällde då vittnesberättelser från butikskontrollanter (som ju ofta innehar väktarförordnande, se avsnitt 5.1). Kommittén hade inhämtat att deras berättelser angående händelseförloppet i samband med ett ingripande mot en för snatteri misstänkt person i regel var så utförliga att de

mycket väl skulle kunna användas vid förundersökningen (SOU 1967:59 s. 140).

När det gäller utredningar av grövre brott använder sig polisen i dag av något som benämns "dörrknacknings-PM". Dessa är tänkta att användas av polismän för att dokumentera uppgifter från personer lämnade i samband med dörrknackning i t.ex. ett bostadsområde. Om de personer som söks inte är anträffbara brukar polisen lägga en sådan PM i brevlådan för att den sökta skall kunna lämna en allmän redogörelse för sina iakttagelser under en viss period eller vid visst klockslag. Uppgifterna i de PM som lämnas in till polisen ligger sedan till grund för om en person bedöms som intressant att kalla till ett förhör. De inlämnade promemoriorna kan således liknas vid skriftliga berättelser. De *ersätter* dock inte ett förhör med den som har lämnat berättelsen.

7.4.2 Möjligheten att – i stället för att hålla förhör - infordra skriftliga berättelser

Bedömning: Tillämpningsområdet för bestämmelsen i 8 § FUK framstår som väl avvägt. Det finns därför inte skäl att göra någon ändring i bestämmelsen.

Vi har att överväga tillämpningsområdet för bestämmelsen i 8 § FUK om skriftliga berättelser. Bakgrunden till vårt uppdrag i denna del är att JO i ett beslut har gjort vissa uttalanden om bestämmelsens tillämpningsområde (JO:s beslut den 16 februari 2001 i ärendena dnr 4766-1999 och 1849-2000, se även avsnitt 3.5). I beslutet konstaterade JO sammanfattningsvis att inhämtandet av en skriftlig berättelse från den *misstänkte* som ersättning för ett muntligt förhör inte är en lämplig utredningsmetod i snatteriutredningar.

Vi vill inledningsvis säga att vår bedömning är att ett muntligt förhör i jämförelse med en skriftlig berättelse många gånger är en överlägsen utredningsmetod. En av fördelarna med ett förhör är uppenbar. Ett förhör ger möjlighet att ställa kompletterande frågor. Det går visserligen att i samband med att en skriftlig berättelse infordras ange vilka frågor man önskar svar på. Ofta ger emellertid en berättelse upphov till en hel del följdfrågor som vid förhörets början inte var förutsebara. Sådana frågor blir av naturliga skäl inte omedelbart ställda när en berättelse avges skriftligen. För detta fordras antingen en kompletterande berättelse eller ett kompletterande förhör.

Trafikmålskommitténs förslag, som således ligger till grund för den nuvarande utformningen av bestämmelsen i 8 § FUK, var i huvudsak begränsat till skriftliga berättelser från vittnen och målsäganden i förundersökningar i trafikmål (se avsnitt 7.3.3). Endast undantagsvis var det tänkt att sådana berättelser skulle infordras från misstänkta. Kommittén nämnde här utredningar av ordningsförseelser. Bestämmelsens tillämpningsområde utanför trafikområdet var dessutom avsett att vara tämligen begränsat. Inte någon av de nu nämnda begränsningarna – dvs. personkategorin och brotts-typ - har satt några avtryck i utformningen av bestämmelsen i 8 § FUK. Men gällande rätt får – i det här avseendet - ändå anses ha just detta innehåll.

Vi har diskuterat behovet av en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen i 8 § FUK med ett stort antal praktiskt verk-samma såväl poliser som åklagare och även med några domare och advokater.

Det har då framkommit att man *inte* anser att det finns något behov av en utvidgning av möjligheten att infordra skriftliga berättelser under en brottsutredning. Det finns således inte något behov av att, i större utsträckning än vad som Trafikmålskommittén föreslog för mer än 30 år sedan, inhämta skriftliga berättelser under en brottsutredning. En anledning till detta har för oss uppgetts vara att de skriftliga berättelser som i dag lämnas inte är av sådan kvalitet att det är särskilt effektivt att använda den metoden för att inhämta upplysningar. Även om en skriftlig berättelse har infordrats måste man många gånger hålla ett kompletterande förhör med den som har lämnat berättelsen.

Det sistnämnda talar mycket starkt för att det inte är motiverat att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen i 8 § FUK. Möj-ligen kan det tyckas tala för att tillämpningsområdet inskränks. Vi har dock inte fått några indikationer på något sådant behov heller.

8 Civilanställda som utredare av snatteribrott

8.1 Inledning

Polisväsendet har i dag ca 22 700 anställda. Av dessa är ca 16 100 poliser medan resterande del är vad man brukar benämna civilanställda. Med civilanställda avses huvudsakligen sådana anställda inom polisorganisationen som inte har polis- eller polischefsutbildning. Här skall nämnas att även termen administrativ personal har – främst tidigare – förekommit som beteckning på denna personalkategori inom polisen (se även t.ex. Polisens årsredovisning där beteckningen ”övriga anställda” används).

Den civilanställda personalens arbetsområden inom polisen handlar till största delen om intern service och administration. Civilanställda handlägger emellertid också en stor del av de s.k. polismyndighetsärendena som t.ex. passärenden, hittegoodsärenden, vapenlicenser och delgivningar. Civilanställd personal används dessutom inom polisens brottsutredande verksamhet. Det rör sig här om såväl självständiga utredningsuppgifter (t.ex. att hålla förhör) som att biträda polispersonal i utredningsarbetet.

När polisväsendet i början av 1990-talet ålades besparingar vidtogs åtgärder för att minska lönekostnaderna. Det ansågs viktigt att minska just på dessa kostnader eftersom de utgör ca 80 procent av en polismyndighets budget. Under åren 1993 – 2000 minskade antalet civilanställda av den anledningen med ca 15 procent. Detta genomfördes huvudsakligen genom uppsägningar. Några poliser sades inte upp i det sammanhanget. Antalet poliser minskade ändå dels till följd av förtida pensioneringar, dels till följd av att antagningen till Polishögskolan upphörde under ett par år (SOU 2001:87 s. 30 f och Riksdagens revisorers rapport 1998/99:9 Organisationsförändringar inom rättsväsendet s. 15).

I juni 1997 gav regeringen RPS i uppdrag att samma år påbörja en kompletterande utbildning vid Polishögskolan för viss civilanställd personal inom polisväsendet (dnr Ju97/2327). Den första utbildningsomgången startade i december 1997 vid Polishögskolan i Solna. Fram till hösten år 2001 har ca 150 civilanställda utbildats till brottsutredare.

Våra överväganden i detta kapitel handlar om användningen av civilanställd personal som utredare av snatteribrott. Bakgrunden till vårt uppdrag i denna del är att JO har tagit upp frågan om lämpligheten av att använda civilanställd personal för utredning av sådan brottslighet (JO:s dnr 3932-1999).

Avsnitt 8.2 innehåller en redogörelse för de rättsliga regler som finns i fråga om vem som får handlägga olika uppgifter under en brottsutredning.

I avsnitt 8.3 finns en redogörelse för tidigare överväganden när det gäller användningen av civilanställda brottsutredare inom polisen. Som kommer att framgå där har frågan övervägts vid ett flertal tillfällen. Senast det skedde var så sent som i slutet av år 2001.

I avsnitt 8.4 finns en översiktlig redogörelse för Polishögskolans utbildning i brottsutredning för civilanställda. Under år 2001 gjorde RPS en inspektion av denna utbildning. Resultatet av den redovisas i avsnitt 8.5.

Avsnitt 8.6 innehåller så slutligen våra överväganden.

8.2 Nuvarande regler

Vi redovisar här vissa bestämmelser som gäller beträffande vilken personalkategori inom polisen som får handlägga olika uppgifter under en brottsutredning.

8.2.1 Rättegångsbalken

Polismyndigheten

Det ankommer på polismyndigheten att - i vissa fall - leda förundersökning avseende brott (23 kap. 3 § RB). En rad beslutsbefogenheter är knutna till förundersökningsledarskapet. Den viktigast är här kanske behörigheten att besluta om vissa tvångsmedel, bl.a. hämtning till förhör (6 § FUK), beslag (27 kap. 4 §), husrannsakan

(28 kap. 4 § RB) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB). Det är också undersökningsledaren som får besluta att inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § RB).

Ibland ankommer det dessutom på undersökningsledaren att besluta om vissa frågor under ett förhör, bl.a. vilka som får närvara vid förhör eller att vad som har förekommit vid ett förhör inte får uppenbaras (23 kap. 10 § RB). Undersökningsledaren har också att bestämma om bl.a. i vilken ordning den misstänkte eller hans försvarare, i den mån de är närvarande vid förhöret, skall få ställa frågor till den som hörs (23 kap. 11 § RB). Det anses dock att samtliga i detta stycke nämnda uppgifterna kan delegeras till den person som skall leda det aktuella förhöret (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:43 ff där en hänvisning görs till 23 kap. 3 § RB).

Polisman

Det finns också vissa i författning angivna begränsningar när det gäller befogenheten för någon annan än polisman att vidta åtgärder under en förundersökning. Vi kan här nämna befogenheten att vidta tvångsåtgärder såsom t.ex. gripande (24 kap. 7 § första stycket RB), medtagande till förhör (23 kap. 8 § RB), beslag (27 kap. 4 § RB), husrannsakan (28 kap. 5 § RB) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB).

Vidare gäller att behörigheten att för polismyndighetens del vara undersökningsledare inte får delegeras till någon annan än en polisman (3 kap. 6 a § Pf, se avsnitt 8.2.2). Det innebär i sin tur att frågan om vilket brott en person skall delges misstanke om vid ett förhör under en förundersökning inte får överlämnas åt någon annan än en polisman att besluta om. Det är också en polisman som skall besluta när och hur slutdelgivning enligt bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB skall ske (jfr JO:s beslut den 20 augusti 1993, dnr 2698-1992).

Frågan om vem som är behörig att leda förhör under en förundersökning är inte – annat än undantagsvis – författningsreglerad i RB. De bestämmelser av undantagskaraktär som finns innebär att behörigheten att hålla förhör då är förbehållen en polisman. En sådan bestämmelse finns i 23 kap. 3 § tredje stycket RB som handlar om primärutredning (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:35 där det även görs en hänvisning till bestämmelsen i 23 kap. 3 § andra stycket RB). En primärutredning är en sådan brottsutredning som

äger rum på brottsplatsen, i nära anslutning till det att ett brott har begåtts.

Det finns också en bestämmelse i RB som reglerar vem som får hålla det s.k. anhållningsförhöret. Detta skall hållas av åklagaren eller en polisman (24 kap. 8 § andra stycket RB).

Förhørsledare

Slutligen skall här nämnas att det finns en möjlighet för den som är förhørsledare att i vissa fall besluta om hämtning till förhör (6 § FUK). Befogenheten att besluta om sådan hämtning anses inte kunna delegeras till andra anställda inom polisen än just polismän (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:35).

8.2.2 Polisförordningen

I 1 kap. 4 § Pf finns en definition av vad som avses med polisman. Med polisman avses enligt bestämmelsen länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare. Även kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet anses som polisman. Dessutom anses vissa befattningshavare vid RPS som polisman.

I 3 kap. Pf finns bestämmelser om bl.a. länspolismästarens och andra anställdas uppgifter. I 3 kap. 6 § Pf föreskrivs att ärenden vid en polismyndighet som inte skall avgöras av polisstyrelsen eller polisenämnden avgörs av länspolismästaren. Om sådana ärenden inte behöver prövas av länspolismästaren, får de dock avgöras av någon annan anställd enligt vad som anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Enligt 3 kap. 6 a § Pf gäller att när polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 6 § skall den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen skall myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall också beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt skall myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får dock inte överlämna åt

någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt RB skall skötas av en polismyndighet.

8.3 Tidigare överväganden

Här redovisas något om tidigare överväganden när det gäller att använda civilanställd personal för brottsutredande arbete.

8.3.1 1975 års Polisutredning

I februari 1979 avlämnade 1975 års Polisutredning delbetänkandet Polisen (SOU 1979:6).

Polisutredningen angav att det hade framförts önskemål om att polisväsendet borde avlastas en del av de uppgifter som utförs av den brottsutredande personalen. Generella åtgärder i den riktningen skulle enligt utredningen vara bl.a. en utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och rapporteftergift. Utredningen ansåg att det även fanns andra sätt att minska arbetsbördan för den brottsutredande personalen hos polisen. Ett sådant sätt var enligt utredningen att föra över uppgifter som inte behövde utföras av polisutbildad personal till administrativ sådan (betänkandet s. 150).

8.3.2 Princippropositionen (prop. 1980/81:13)

I regeringens proposition 1980/81:13 konstaterades att icke polisutbildad personal kan göra värdefulla insatser i utredningsarbetet (s. 34). Departementschefen anslöt sig till Polisutredningens uppfattning att denna personal bör tas i anspråk för utredningsarbetet även i fortsättningen. Ett skäl härför angavs vara att man därigenom kunde sätta in den polisutbildade personalen på mer kvalificerade uppgifter.

Det framhölls dessutom av departementschefen att det som Svenska polisförbundet angett i sitt remissvar om möjligheten att i större utsträckning än vad som dittills skett integrera den administrativa personalen i det kvalificerade utredningsarbetet var värt att utveckla vidare.

8.3.3 1981 års Polisberedning

I november 1985 avlämnade 1981 års Polisberedning sitt slutbetänkande, Inriktningen av polisverksamheten (SOU 1985:62). I ett särskilt avsnitt behandlas frågan om fördelningen av arbetsuppgifter mellan administrativ personal och polispersonal (avsnitt 6.5.3).

Polisberedningen redogjorde inledningsvis för vilka arbetsuppgifter den administrativa personalen då hade inom utredningsverksamheten inom polisen. Det rörde sig om bl.a. att protokollera förhör eller beslag eller att fungera som förhörsvittne. Beredningen konstaterade dessutom att den administrativa personalen även hade självständiga utredningsuppgifter. Det rörde sig här om utredningar av vissa enkla bötesbrott, framför allt snatteri, enklare trafikförseelser, ärenden om bestridande av parkeringsanmärkning m.m.

Polisberedningen konstaterade att administrativ personal användes i utredningsverksamheten i mycket varierande omfattning. Vid vissa polismyndigheter hade den administrativa personalen i stor utsträckning självständiga utredningsuppgifter medan den vid andra myndigheter endast biträdde polispersonalen i utredningsarbetet.

Beredningen bedömde att det borde finnas ökade möjligheter att använda den administrativa personalen för utredningsuppgifter och att därmed öka utrymmet för polispersonalen att ägna sig åt svårare utredningar.

När det gällde frågan om vilka utredningsuppgifter som den administrativa personalen bedömdes kunna handlägga självständigt ansåg beredningen att det var uteslutet att de kunde ges några självständiga utredningsuppgifter i förundersökningar där åklagare var förundersökningsledare. Det berodde enligt beredningen främst på att åklagare regelmässigt leder utredningar som inte är av enkel beskaffenhet.

När det gällde polisledda förundersökningar ansåg beredningen att vissa begränsningar måste göras. Beredningen ville undanta alla utredningar i vilka den misstänkte förnekade brottet och sådana utredningar i vilka tvångsmedel förekommit. Även sådana brott som krävde uppsåtsbedömningar borde enligt beredningen generellt undantas. Här bedömde dock beredningen att vissa brott ändå borde kunna utredas av administrativ personal. Det gällde sådana brott där handläggningen kunde sägas vara schematisk. Som exempel på sådana brott angav beredningen bl.a. snatteri, vissa fall av egenmäktigt förfarande samt snyltning i form av gratisäkning med allmänna kommunikationsmedel.

Inte heller samtliga brott inom specialstraffrätten ansåg beredningen kunde anförtros åt administrativ personal. Bl.a. ansågs det inte lämpligt att sådan personal utredde brott mot författningar som sällan tillämpas eller mot författningar som nyss hade trätt i kraft.

Sammantaget innebar beredningens förslag att man bedömde att den administrativa personalen i större utsträckning borde kunna utnyttjas som en resurs i det brottsutredande arbetet. Beredningen förutsatte dock att i den mån administrativ personal självständigt utförde utredningsuppgifter detta skulle ske i nära kontakt med den inom polisen som är undersökningsledare.

8.3.4 Förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155)

I regeringens proposition 1989/90:155, som handlar om förnyelse inom polisen, konstateras att det sedan länge inom polisen har funnits en strävan efter att avlasta polispersonalen uppgifter genom att till administrativa tjänstemän överföra arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning (s. 29 f). Där nämns bl.a. att personal i kontorskarriären har tagits i anspråk för enklare brottsutredningar under polismans ledning.

I propositionen redovisas innehållet i en promemoria som upprättats vid RPS. I promemorian anges ett antal funktioner som i sin helhet kan utföras av administrativ personal. Det gäller bl.a. enklare brottsutredningar.

Departementschefen konstaterade att ambitionen att avlasta den polisutbildade personalen uppgifter som kan utföras av annan personal bör fullföljas. Det framhölls att de idéer som redovisats i RPS promemoria var en bra utgångspunkt för en fortsatt utveckling på området. De tankegångar som redovisats i den promemorian borde enligt departementschefen snarast genomföras.

8.3.5 Den pågående översynen om polisens arbetsuppgifter

I december 2000 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter (Dir 2000:105). Utredaren skall utreda och lämna förslag till ändringar som innebär att polisens verksamhet renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Utredaren har ock-

så i uppgift att se över bl.a. vilka möjligheter det finns att komplettera polisens resurser och insatser i glest befolkade delar av Sverige.

I november 2001 avlämnade utredaren delbetänkandet Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87).

I ett särskilt avsnitt behandlas frågan om civilanställda i vad som benämns polisens kärnverksamhet (betänkandet avsnitt 6.4). Med kärnverksamhet avses här sådan verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Utredaren berör möjligheterna för civilanställda att fullgöra sysslor som i dag i mycket hög utsträckning utförs av poliser. De områden som utredaren behandlar är här bl.a. arbete vid utredningsavdelningar.

Utredaren konstaterar bl.a. att det från polismyndigheternas sida inte har uttryckts någon skepsis mot att använda civila brottsutredare. Myndigheterna har tvärtom pekat på vissa positiva erfarenheter med denna verksamhet. Utredaren konstaterar att en anledning till detta kan vara att en civilanställd som fått chansen att bli brottsutredare ofta ser detta som en befordran med de positiva effekter som det har.

Utredaren uppger att andelen civilanställda som arbetar med brottsutredning vid polismyndigheterna varierar mellan en och elva procent. Även om talen inte kan ställas i direkt förhållande till varandra bedömer utredaren att detta är en låg siffra med hänsyn till andelen brott av enkel beskaffenhet som finns och där brottsarbetet kan anses som rutinartat. Mot den bakgrunden kommer utredaren fram till att det borde finnas utrymme för fler civilanställda att bli brottsutredare. På så sätt skulle enligt utredarens bedömning flera polisårsarbetskrafter kunna frigöras för mer kvalificerade uppgifter i polisens kärnverksamhet.

Betänkandet bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

8.3.6 JO

JO har vid ett par tillfällen under årens lopp uttalat sig om användningen av civilanställd personal för brottsutredande arbete.

JO:s beslut den 28 augusti 1993 i ärende dnr 2698-1992

Det ärende som JO granskade handlade om att en civilanställd person hade hållit ett förhör med en misstänkt under en förundersök-

ning om vårdslöshet i trafik m.m. Efter det att JO funnit att en del formella felaktigheter hade begåtts av den civilanställda konstaterade JO i sitt beslut bl.a. att det var viktigt att den icke polisutbildade personalen som används i utredningsarbete får adekvat utbildning.

JO:s beslut den 15 november 2000 i ärende dnr 3932-1999

JO har även uttalat sig om möjligheten att använda civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp (JO:s beslut den 15 november 2000 i ärende dnr 3932-1999, se även avsnitt 3.5.2). JO anser att det är angeläget att sådana utredningar görs av erfaren utredningspersonal med goda kunskaper i straffrätt. Av detta skäl menar JO att polismän normalt bör anlitas för den uppgiften.

8.4 Polishögskolans utbildning i brottsutredning för civilanställda

Det var således genom ett regeringsbeslut i juni 1997 som RPS gavs i uppdrag att påbörja en kompletterande utbildning vid Polishögskolan för viss civilanställd personal inom polisväsendet. Avsikten med denna utbildning angavs vara att den utbildade personalen skulle kunna avlasta poliser i utredningsarbetet eller på annat sätt svara för handläggande uppgifter. Det angavs vidare i beslutet att utbildningen borde kunna prövas under några år med inriktning på att senare permanentas.

Polisväsendet gavs ekonomiskt stöd för att bedriva utbildningen från Trygghetsstiftelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen. Anledningen till detta var att utbildningen kunde ses som ett led i att genom kompetensutveckling förbättra anställningstryggheten inom den statliga sektorn och motverka uppsägningar av civilanställd personal (RPS dnr VKA-128-950/01 s. 4, se även avsnitt 8.5).

Nedan redovisas viss fakta om utbildningen vad gäller omfattning och innehåll. Även viss statistik när det gäller antalet utbildade och fördelning över landets polismyndigheter redovisas. Faktauppgifterna i detta avsnitt är – om inte annat anges – hämtade från RPS inspektionsrapport 2001-11-01 (VKA-128-950/01, se avsnitt 8.5) och från Polishögskolan.

Den första utbildningsomgången påbörjades i december 1997 vid Polishögskolan i Solna. Fram till hösten år 2001 har ca 150 civilanställda utbildats av Polishögskolan till brottsutredare. Under höst-

ten år 2001 bedrevs den nionde kursomgången. En tionde omgång är planerad till hösten år 2002.

De flesta polismyndigheter har civila brottsutredare. Det är dock inte något formellt krav på att dessa för att få arbeta med brottsutredningar också skall ha genomgått Polishögskolans utbildning. Alla civila brottsutredare har inte heller genomgått utbildningen. Nåmning gällande fördelningen över landets polismyndigheter kan nämnas att det vid Polismyndigheten i Stockholms län finns tillgång till 32 personer som har genomgått Polishögskolans utbildning. Motsvarande antal för polismyndigheterna i Västra Götaland och Östergötlands län är 21 respektive 12 personer. Det är de nu nämnda polismyndigheterna som har flest personer som har genomgått utbildningen.

Den utbildningsomgång som hölls under hösten år 2001 omfattade totalt 18 sammanhängande veckor. Av dessa tillbringades 15 veckor vid Polishögskolan medan tre veckor ägnades åt praktik ute på myndigheter. Den utbildningsomgång som hölls under den nämnda hösten innehöll 26 olika ämnen eller moment. Bland ämnena som lästes kan nämnas förhörslära/förhörsteknik (36 tim), rättegångsbalken (44 tim), straffrätt/specialstraffrätt (56 + 10 tim), polisrätt (20 tim), civilrätt (16 tim), brottsofferverksamhet (20 tim) samt rättsprocessen (12 tim). Ett moment i utbildningen utgjordes dessutom av studiebesök vid bl.a. Stockholms tingsrätt.

8.5 Rikspolisstyrelsens utvärdering av Polishögskolans utbildning i brottsutredning för civilanställda

Under år 2001 genomförde RPS en inspektion av Polishögskolans utbildning i brottsutredning för civilanställda. Utbildningen hade då pågått sedan år 1997 och hade fram till januari månad 2001 bedrivits i sju omgångar. Inspektionen omfattade dessa sju kursomgångar. Inspektionens syfte var att i ett nationellt perspektiv få en samlad bild av bl.a. utbildningens omfattning och kvalitet samt hur de utbildades kunskaper efter utbildningen kommit till användning.

Inspektionen genomfördes med hjälp av enkäter som skickades till dels samtliga polismyndigheter, dels samtliga civilanställda som genomgått utbildningen. Vidare genomfördes en erfarenhetsinhämtning från myndighetsföreträdare och utbildningsdeltagare vid två polismyndigheter. Det sistnämnda genomfördes genom besök vid polismyndigheterna i Skåne och Uppsala län. Där fördes även samtal med företrädare för respektive åklagarmyndighet.

Inspektionen föranledde i huvudsak följande sammanfattande iakttagelser från inspektionsgruppen.

- Utbildningen har i huvudsak nått sitt syfte både vad avser utbildningens kvalitet och resultat. Med resultat avses här en utökad utredningskapacitet inom polisen.
- Polismyndigheterna och berörda åklagare bedömer att civilutredarna överlag gör ett gott utredningsarbete.
- Det är en samfällad uppfattning hos polismyndigheterna och berörd personal att det finns ett behov av civila utredare.
- Efter avslutad utbildning har de civila utredarna i påfallande hög utsträckning används för *andra* uppgifter än brottsutredande verksamhet.
- Såväl kursdeltagarna som polismyndigheterna är nöjda med utbildningens kvalitet och det lärande den inneburit. Det finns dock synpunkter på utbildningens geografiska och tidsmässiga förläggning. Det sistnämnda föranledde inspektionsgruppen att rekommendera ett förnyat helhetsgrepp kring utbildningens upplägg, bl.a. förordades ett mer tillämpat arbetssätt och krav på förkunskaper.

RPS har överlämnat inspektionsrapporten till bl.a. samtliga polismyndigheter i landet. I det missiv som då medföljde rapporten konstaterar RPS att betydelsen av den nu aktuella utbildningen har ökat, eftersom brottsutredningsläget fortsatt är ansträngt och bristen på poliser är besvärande. RPS konstaterar också att användningen av civilanställda i utredningsverksamheten är en framgångsrik väg för att öka effektiviteten i utredningsarbetet och förbättra resursanvändningen.

8.6 Våra överväganden

8.6.1 Inledning

Hanteringen av brottmål intar en central plats inom rättsväsendet. I brottmålsprocessen intar brottsutredningarna hos polisen en särställning. Under år 2001 inkom ca 1 142 000 brottsärenden till landets polismyndigheter. Det är en minskning från år 2000 med 1.8 procent. Ett minskat antal rapporterade tillgrepps- och skadegörel-

sebrott utgör den huvudsakliga orsaken till denna minskning (Polisens årsredovisning 2001 s. 23).

Brottsutredningar bedrivs i dag inom polisen på olika nivåer. Den bedrivs hos närpolisen och vid kriminal- och länskriminalavdelningar. Viss brottsutredande verksamhet bedrivs centralt vid RPS hos Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Även i den lokala polisens uttryckningsverksamhet bedrivs brottsutredning i form av s.k. förstahandsåtgärder.

För närvarande arbetar ca 30 procent av landets poliser med brottsutredningar. Av dessa beräknas ca 1 200 vara närpoliser medan 3 700 arbetar vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001-2003, avsnitt 7.3).

Som framgått är det emellertid inte endast polisutbildad personal som arbetar med brottsutredningar inom polisen. Användningen av icke polisutbildade personer för denna uppgift har sannolikt ökat under senare år. De flesta polismyndigheter har också numera civila brottsutredare. Andelen civilanställda som arbetar med brottsutredningar vid polismyndigheterna varierar mellan en och elva procent (SOU 2001:87 s. 179).

Det finns uppgifter om att det för närvarande finns ca 200 civilanställda som arbetar med brottsutredningar inom polisen (SOU 2001:87 s. 179). Som framgått tidigare har ca 150 personer genomgått Polishögskolans utbildning. Det finns således ett antal civilanställda personer som arbetar med brottsutredningar trots att de *inte* har genomgått denna utbildning. Hur många det rör sig om känner vi inte till, men sannolikt är det fler än 50 eftersom alla som har genomgått utbildningen inte arbetar med brottsutredningar (jfr avsnitt 8.5). De har då i regel genomgått annan utbildning, antingen den utbildning som tidigare bedrevs vid Polishögskolan eller intern utbildning vid respektive polismyndighet.

8.6.2 Vår bedömning

Bedömning: Vår bedömning är att civilanställd personal – under förutsättning att de erhåller adekvat utbildning - mycket väl kan ha självständiga utredningsuppgifter i en utredning rörande snatteribrott.

Allmänt

Enligt våra tilläggsdirektiv har vi att överväga ett antal frågeställningar som JO har uppmärksammat i några beslut under senare år. En redogörelse för dessa beslut finns i avsnitt 3.5 ovan. Vi kommer här att överväga frågan om civilanställd personal inom polisen kan tas i anspråk för att utreda just snatteribrott.

De utredningsåtgärder som civilanställd personal i dag *självständigt* företar under en brottsutredning består till stor del i att hålla förhör med olika personer. Det kan här gälla förhör med såväl misstänkta som målsäganden och vittnen. Civilanställda *biträder* emellertid även polispersonalen med en mängd uppgifter under en brottsutredning. Det kan t.ex. gälla att göra registerslagningar, att kalla personer till förhör samt att inhämta olika skriftliga handlingar. Våra överväganden är begränsade till att avse möjligheten att använda civilanställd personal för självständiga utredningsuppgifter vid utredningar rörande snatteribrott.

Civilanställd personal har använts under många år för självständiga brottsutredande uppgifter

Även om den utbildning som nu bedrivs vid Polishögskolan endast har pågått under de senaste åren skall framhållas – vilket har framgått tidigare (avsnitt 8.3) – att företeelsen med civilanställda som arbetar med självständiga uppgifter under en brottsutredning inte är ny. Vi kan dessutom hänvisa till den beskrivning som lämnas av 1981 års Polisberedning i dess slutbetänkande Inriktningen av polisverksamheten (SOU 1985:62 s. 238 f). Där redovisas resultatet av en enkätundersökning som gjordes av en av RPS tillsatt arbetsgrupp. Av den undersökningen framgick att civilanställd personal, vid vissa polismyndigheter, utför brottsutredning i "mycket stor omfattning".

Att företeelsen med civilanställda brottsutredare inte är ny visar även det förhållandet att det fram till år 1989 fanns föreskrifter utfärdade av RPS som reglerade frågan om i vilken utsträckning annan personal än polisman fick utföra utredningsarbete. Dessa fanns intagna i FAP 404-2. Där föreskrevs bl.a. att administrativ personal, under vissa förutsättningar, fick utreda brott för vilket inte var föreskrivet svårare påföljd än böter och beträffande vilket förundersökning inte behövde genomföras. De fick också utreda brott under en förundersökning om det kunde antas att brottet inte kunde

föranleda annan påföljd än böter och förundersökningen var av mindre omfattning (se härom SOU 1985:62 s. 247 f och JO:s beslut den 20 augusti 1993, dnr 2698-1992).

Förenklad handläggning av snatteribrott

När det gäller frågan om civilanställd personal kan eller bör utreda just snatteribrott vill vi framhålla att den lag om förenklad handläggning vid snatteribrott som vi har föreslagit i kapitel 5 ju innebär att i princip hela brottsutredningen skall färdigställas direkt efter det att en person som misstänks för snatteri har gripits av en enskild enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. Den brottsutredning som då görs skall verkställas av en polisman. Det är nödvändigt eftersom det då till en början är fråga om att pröva om ett tvångsmedelsbeslut skall hävas. Det är i denna situation både naturligt och nödvändigt att den polisman till vilken envarsgripandet har anmälts också håller de förhör som skall äga rum omedelbart efter det att gripandet har hävts (jfr utformningen av försökslagens 4 §, men även avsnitt 6.1 och vad som där sägs om interna överlämnanden). Att då låta en annan befattningshavare inom polisen än en polisman förhöra den misstänkte eller ett vittne går således inte.

I de fall detta förenklade sätt att utreda snatteribrott inte kan tillämpas t.ex. av det skälet att det inte finns förutsättningar för den polisman till vilken gripandet anmäls att direkt häva gripandet skall ju en polisman inställa sig på platsen för gripandet för att där pröva detta. Även i detta fall skall den utredning som därefter behöver genomföras i regel ske omedelbart, denna gång dock av den tillkallade polismannen. Utredningen genomförs då många gånger i form av en primärutredning enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB. En sådan utredning får endast genomföras av en polisman.

Om den tillkallade polismannen finner skäl att överta gripandet skall ett anhållningsförhör äga rum med den misstänkte. Vi har tidigare angett att ett sådant förhör alltid skall hållas av antingen en polisman eller åklagare (24 kap. 8 § RB).

Detta innebär sammantaget att om snatteribrott fortsättningsvis kommer att utredas på det sätt som vi har föreslagit i kapitel 5 framstår frågan om civilanställd personal kan utreda just snatteribrott närmast som teoretisk.

Bör civilanställda användas i utredningar om snatteribrott?

Vi är dock medvetna om att det kan ta en viss tid innan den av oss föreslagna försökslagstiftningen om förenklad handläggning av snatteribrott permanentas och därmed genomförs fullt ut i hela landet. Under denna tid kommer således alltjämt en ganska stor mängd snatteribrott till polisens kännedom genom en skriftlig anmälan.

De brottsutredande åtgärder som civilanställd personal i dag självständigt verkställer består – som framgått – till största delen i att hålla förhör med den misstänkte och något vittne. Ibland lämnas dessutom vittnesberättelsen skriftligen (se avsnitt 7.4.1). Något förhör behöver då inte hållas.

Som framgått i avsnitt 8.2 finns det en del begränsningar när det gäller befogenheten för någon som inte är undersökningsledare eller polisman att vidta åtgärder under en brottsutredning. När det gäller möjligheten att hålla förhör finns det emellertid inte särskilt många begränsningar vad avser vilka som får hålla sådana. De får dock inte hålla anhållningsförhör eller sådana förhör som är avsedda att hållas inom ramen för en primärutredning enligt bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB.

Det finns dessutom en del åtgärder som kan företas i samband med förhör som civilanställd personal inte är behörig att besluta om. I regel tillkommer beslutsbefogenheten då undersökningsledaren. Det ankommer t.ex. på undersökningsledaren att besluta om vilka som får närvara vid förhör eller att vad som har förekommit vid ett förhör inte får uppenbaras (23 kap. 10 § RB). Sådana uppgifter anses dock undersökningsledaren kunna delegera till den som skall hålla det aktuella förhöret (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:43 ff). Enligt vår bedömning förutsätter det att en sådan delegation sker till en polisman.

När det gäller en brottsutredning rörande snatteri kommer emellertid de regler som åsyftas i föregående stycke i regel inte vara aktuella att tillämpa. Sammantaget finns det således inte särskilt många hinder i nuvarande lagstiftning mot att använda civilanställd personal för självständiga brottsutredande uppgifter i en utredning rörande snatteri.

I vårt första delbetänkande angav vi – enligt vad vi då hade inhämtat – att de brottsutredningar som har handlagts av andra än polisutbildade personer håller god kvalitet (SOU 2001:59 s. 97). Vi har vid de förnyade diskussioner som vi nu har fört i ämnet med representanter för såväl åklagar- som polisväsendena inte fått några

indikationer på att detta inte allttjämt skulle gälla. Här kan också hänvisas till den utredare som senast övervägde frågan. Utredaren konstaterade att polismyndigheterna har pekat på vissa positiva erfarenheter med denna verksamhet (2001:87 s. 179, se avsnitt 8.3.5).

Den utvärdering som har gjorts av Polishögskolans utbildning för civilanställda brottsutredare (avsnitt 8.5) ger vid handen att såväl inom åklagar- som polisväsendena är bedömningen den att civilanställda brottsutredare överlag gör ett gott utredningsarbete. Vidare är bedömningen inom polisen att det finns ett behov av civilanställda brottsutredare för att öka utredningskapaciteten där. Därtill kommer att den utbildning som bedrivs vid Polishögskolan ger en tillräcklig straffrättslig kompetens för dem som har genomgått den.

Snatteribrott förekommer dessutom med sådan frekvens att det är möjligt att schablonisera - t.ex. genom att ta fram mallar - för hur dessa skall utredas. Det gör att snatteribrottet lämpar sig särskilt väl att handhas även av sådana personer som inte har genomgått fullständig polisutbildning.

Sammantaget gör detta - dvs. de positiva erfarenheter som hittills har vunnits, behovet av en ökad utredningskapacitet inom polisen, Polishögskolans utbildning som möjliggör tillräckliga straffrättsliga kunskaper och möjligheten att schablonisera snatteriutredningar - att vi inte ser några hinder mot att även personer som inte har genomgått en fullständig polisutbildning skulle kunna arbeta som utredare i den typen av brott.

Självfallet skall den civilanställda personalen - liksom även en polisutbildad person - ha kontinuerlig kontakt med den inom polismyndigheten som leder brottsutredningen avseende det aktuella brottet. Om denne person - undersökningsledaren - bedömer att ett visst anmäلت snatteribrott avviker från det gängse, t.ex. för att det är aktuellt att tillämpa någon av bestämmelserna i 23 kap. 10 och 11 §§ RB, skall givetvis den aktuella brottsutredningen inte skötas av en civilanställd brottsutredare.

9 Kostnader m.m.

Kostnaderna för att genomföra de förslag som presenteras i betänkandet kan hållas relativt låga. För rättsväsendets del rör det sig i första hand om utbildningsinsatser till poliser. Det kan också komma att krävas vissa ändringar i IT-stödet. Vi bedömer dock att något behov av resursförstärkningar för detta inte föreligger.

De framlagda förslagen om förenklingar i utredningen av snatterier och utvidgningen av ordningsbotsinstitutet kommer att öka effektiviteten i polisens arbete och leda till att fler snatteribrott kan utredas och lagföras. Det innebär för polisens del att resurser kan frigöras för annat polisarbete. Överförandet av en del av strafföreläggandeinstitutet till ordningsbotsinstitutet kommer inte att innebära några besparingar att tala om för åklagarväsendets del. Effekten pulveriseras genom att det arbete som försvinner är spritt på så många åklagare.

Förslagets betydelse för brottslighet och brottsförebyggande arbete har redovisats på andra ställen i betänkandet.

10 Ikraftträdande

De föreslagna reformerna kräver vissa utbildnings- och informationsinsatser till i första hand poliser, ordningsvakter och väktare. En lämplig tidpunkt för ikraftträdandet av reformerna kan vara den 1 juli 2003. Försöksverksamheten med förenklad handläggning vid snatteribrott bör pågå fram till utgången av år 2005.

Vi föreslår inte några särskilda övergångsbestämmelser för reformerna.

11 Författningskommentar

11.1 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.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Lagen skall tillämpas vid ingripanden vid snatteribrott och den därpå följande brottsutredningen. Detta behandlas i avsnitt 5.4.5.

När det gäller lagens geografiska tillämpningsområde hänvisas till förslaget till förordning om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott (avsnitt 11.2).

Frågan om hanteringen av det tillgripna föremålet behandlas i avsnitt 5.4.8. Att en enskild i samband med att han griper en person kan ta föremål i beslag framgår av 27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB. Det förekommer dock mycket sällan att en enskild person i samband med ingripanden vid misstanke om butiksnatteri tar det misstänkt tillgripna föremålet i beslag. I stället tillämpas ett informellt förfarande för att återfå föremålet. Om det ändå skulle bli aktuellt med beslag, t.ex. av det skälet att den gripne gör anspråk på föremålet, får lagen 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.

Förslaget i paragrafens *första stycke* behandlas i avsnitt 5.4.5.

Enligt bestämmelsen om envarsgripande i 24 kap. 7 § andra stycket RB skall en enskild som har gripit en misstänkt person skyndsamt överlämna den gripne till närmaste polisman. Ett sådant överlämnande skall vara ett fysiskt överlämnande av den gripne. I förevarande stycke anges att själva gripandet i stället skall anmälas till en polisman. En sådan anmälan skall ske muntligen. Det innebär att anmälan om gripandet inte kan ske t.ex. per telefax, via e-post eller genom att ett SMS-meddelande skickas. En sådan anmälan får däremot ske per telefon. Något krav på att anmälan skall ske till just den polisman som är närmast gäller inte i denna situation.

Möjligheten att anmäla ett gripande på detta sätt skall gälla oavsett den misstänktes inställning i skuldfrågan.

Enligt bestämmelsens *andra stycke* skall den polisman till vilken anmälan om gripandet har gjorts skyndsamt pröva om gripandet skall hävas. Detta behandlas i avsnitt 5.4.6. Som framgår där har omfattningen av polismannens prövning av gripandet avgränsats så att det inte skall vara möjligt för polismannen att överta gripandet per telefon.

Vid misstanke om enbart snatteri finns det skäl för en polisman att överta ett gripande bl.a. om den gripnes identitet är okänd (24 kap. 1 och 2 §§ jfrd med 24 kap. 7 § första stycket RB). Innan polismannen avgör om det finns förutsättningar att häva gripandet måste därför identiteten på den gripne fastställas av polismannen.

Det kan gå till på så sätt att polismannen vid telefonsamtalet ställer kontrollfrågor till den gripne med hjälp av olika register. Om den gripne kan ge korrekta svar på dessa frågor och det dessutom inte finns något som tyder på att det råder någon oklarhet beträffande identiteten är den gripnes identitet på ett tillräckligt betryggande sätt fastställd.

Undantagsvis kan det naturligtvis inträffa att en polisman befinner sig på eller kommer till platsen där någon just har gripits för snatteri av en enskild person, t.ex. en butikskontrollant. I sådant fall är det inget som hindrar att den muntliga anmälan om gripandet som skall ske enligt denna paragraf görs direkt till den polismannen. Om så sker får identifieringen av den misstänkte ske på det sätt som hittills har skett.

Om den gripne sedan tidigare är känd av polismannen, behöver i regel kontrollfrågor inte ställas. Personlig kännedom är oftast ensam en tillräckligt betryggande form för identifiering.

Om polismannen redan av den berättelse som lämnas av den som har gjort ingripandet bedömer att den inträffade händelsen inte utgör ett brott, behöver identiteten inte fastställas på detta sätt av polismannen innan gripandet hävs.

Om gripandet inte hävs, skall den gripne överlämnas till en polisman enligt vanliga regler, dvs. normalt får då en polisman inställa sig vid platsen för gripandet för att där pröva detta.

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 hunnit inledas.

Paragrafen har utformats delvis med bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB som förebild.

Första stycket behandlas i avsnitten 5.4.11 och 5.4.12.

Om polismannen – efter det att gripandet har anmälts till honom - har hävt gripandet skall i regel ett förhör hållas omedelbart med den misstänkte. För att förhöret skall kunna genomföras förutsätts dock att den misstänkte är villig att medverka till att förhöras omedelbart. Det är inte möjligt att tvångsvis genomföra förhör i denna situation.

Förhör kan naturligtvis inte ske 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 målsäganden och vittnen kan ske per telefon i omedelbar anslutning till det att den misstänkte har hörts. Om det av något skäl inte går att genomföra förhör med t.ex. ett vittne kan många gånger dennes uppgifter infordras genom en skriftlig berättelse enligt bestämmelsen i 8 § FUK.

Den polisman som genomför en brottsutredning per telefon kommer sannolikt inte att inneha en sådan befattning inom polismyndigheten att han är behörig att avgöra frågan om själva formen för brottsutredningen. I *andra stycket* – som behandlas i avsnitt 5.4.13 – anges därför att de utredningsåtgärder som polismannen omedelbart företar får genomföras trots att förundersökning eller förenklad brottsutredning inte hunnit inledas. Polismannen får efter genomförd utredning anmäla sina åtgärder till en person inom polismyndigheten som är behörig att avgöra formen för den fortsatta utredningen.

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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.10.

Ordningsvakter har i dag getts ett antal befogenheter av polisiär natur. I paragrafen läggs ytterligare en sådan befogenhet på ordningsvakter.

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. Samma sak gäller om det inte finns en ordningsvakt att tillgå. En polisman måste då som regel inställa sig på platsen för gripandet och pröva om det finns förutsättningar att överta detta enligt 24 kap. 7 § första stycket RB.

Begreppet kroppsvisitation finns definierat i 28 kap. 11 § RB. Det har i förevarande paragraf samma betydelse som enligt RB.

Några särskilda verkställighetsföreskrifter har inte getts i förevarande paragraf. Den företagna kroppsvisitationen skall dock göras med tillbörlig hänsyn till den visiterades kön och på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet (jfr 28 kap. 13 § andra och tredje styckena RB).

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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.10.

Av *första stycket* framgår att ordningsvaktens beslut om kroppsvisitation skall dokumenteras av honom. För detta ändamål skall ett protokoll upprättas.

I *andra stycket* har tagits in en uttrycklig bestämmelse om att protokollet över kroppsvisitationen skall skickas till polismyndigheten i det distrikt där kroppsvisitationen har skett. Protokollet får sedan tillföras det kriminalärende som upprättas med anledning av det aktuella brottet.

11.2 Förslag till förordning om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott

1 §

Försöksverksamhet enligt lagen (0000:000) med förenklad handläggning vid snatteribrott skall bedrivas i XXX län.

Regeringen får enligt 1 § lagen om försöksverksamhet med förenklad handläggning vid snatteribrott bestämma i vilka län lagen skall tillämpas. Frågan om vilka län som skall delta i försöksverksamheten får bestämmas senare.

11.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

48 kap. 13 §

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.

Den föreslagna ändringen behandlas i avsnitt 6.5.2.

Paragrafens *första stycke* har ändrats så att det skall vara möjligt att utfärda föreläggande av ordningsbot för alla brott med böter i straffskalan under förutsättning att endast penningböter kan komma i fråga i det enskilda fallet. Det är aktuellt om brottet föranleder lägre straff än trettio dagsböter (25 kap. 1 § BrB). Anledningen till ändringen är i första hand att möjliggöra ordningsbotsföreläggande vid vissa snatteribrott.

Hänvisningen till bestämmelsen i kapitlets 14 § finns kvar. Det innebär att det alltjämt fordras att RÅ i samråd med RPS bestämmer vilka brott som skall omfattas av ordningsbotssystemet.

De förutsättningar som i dag gäller för att utfärda ordningsbotsföreläggande skall alltjämt gälla. Det innebär t.ex. att, om polismannen gör den bedömningen att ett visst konkret fall av snatteri avviker från normalfallet, ordningsbotsföreläggande skall inte utfärdas.

Uppkommer behov av beslag av den tillgripna varan eller av eventuella brottsverktyg skall – liksom hittills – ordningsbotsföreläggande inte heller kunna utfärdas. Även förekomsten av enskilda anspråk utesluter sådana förelägganden (se avsnitt 6.5.6). Vidare gäller att om det finns skäl att meddela åtalsunderlåtelse, men inte rapporteftergift, skall ordningsbotsföreläggande inte utfärdas. Ärendet skall då redovisas till åklagare (se avsnitt 6.5.8).

Andra stycket innehåller endast språkliga justeringar.

I vårt betänkande SOU 2001:93 föreslog vi en ny paragraf i 23 kap. RB av följande lydelse.

23 kap. 22 a §

Bestämmelserna om förundersökning i 2-12 §§, 14 § första stycket, 17 §, 18 § andra stycket, 19 och 20 §§, 21 §

tredje stycket och 23 § gäller också i en förenklad brottsutredning.

Hänvisningen i första stycket till 3 § gäller inte om polisman utfärdar ett föreläggande av ordningsbot enligt 48 kap.

Anledningen till förslaget i den paragrafens andra stycke är att polismyndighet eller åklagare inte skall behöva fatta beslut om att inleda en förenklad brottsutredning när en polisman utfärdar ett föreläggande av ordningsbot. Förslaget är framtaget i första hand för att den polisman som inte själv är behörig att avgöra formen för själva brottsutredningen - och som inställer sig vid brottsplatsen - direkt skall kunna utfärda ett föreläggande av ordningsbot. Förslaget kommenteras i avsnitt 6.5.5 i detta betänkande.

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

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 ett sådant strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot som har utfärdats i anledning av misstanken eller*
- 4. när en begäran om utlämning har avgjorts.*

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

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.5.9.

I första stycket 3 har det tagits in en bestämmelse om gallring som skall tillämpas i det fallet att den misstänkte i efterhand har godkänt ett föreläggande av ordningsbot som har utfärdats i anledning av misstanken.

Bilaga 1, Dir 2000:90

Sammanfattning av uppdraget

En beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen 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. Beredningen skall vidare uppmärksamma frågor om myndigheters lokalisering. I beredningens uppgift skall även ingå att överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. Beredningens överväganden bör kunna leda till förslag som kan komma att innefatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

Beredningens arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet och därvid ta hänsyn till det utvecklingsarbete som pågår. Detta utgör en fortsättning på och ett komplement till det arbete som redan inletts mellan företrädare för myndigheterna inom rättsväsendet och Regeringskansliet.

Delbetänkanden skall presenteras av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

Bakgrund

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet (prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.1, bet. 2000/01:JuU1). Härefter ligger bl.a. krav på att brott skall klaras upp samt leda till lagföring så snabbt och effektivt som möjligt utan att rättssäkerhetskraven åsidosätts. I syfte att uppnå detta har ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits inom rättsväsendet under senare år. Sverige har vid en internationell jämförelse kommit långt i arbetet med att skapa ett rättsväsende som svarar mot högt ställda krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet. Samarbetet mellan rättsväsendets olika myndigheter utvecklas positivt. Samverkan är etablerad i många olika former och på flera nivåer.

Denna positiva utveckling till trots har ibland frågor av t.ex. administrativ, organisatorisk och författningsmässig karaktär betraktats utan tillräcklig samordning. Processer som hänför sig till gränssnitten mellan myndigheterna förtjänar således att ägnas ytterligare uppmärksamhet. En utvecklad och djupgående myndighetssamverkan som ett sätt att uppnå bl.a. en ökad snabbhet och effektivitet bör ha förutsättningar att få större genomslag. Samverkan skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter. Denna rollfördelning utgör ytterst en garanti för den demokratiska rättsstaten. I detta sammanhang måste främst domstolarnas och domarnas oberoende och särskilda roll framhållas.

En utgångspunkt bör kunna vara att en ökad samverkan myndigheter emellan samt en helhetssyn på rättsväsendet och ett flödesorienterat tänkesätt kan bidra till ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det bör också bidra till att allmänheten uppfattar myndigheterna som mera tillgängliga och att stärka uppfattningen om en bra information och ett positivt bemötande.

Behov av en reformering

Allmänna utgångspunkter

Det fortsatta reformarbetet bör liksom hittills utgå från ett medborgarperspektiv och en helhetssyn på verksamheten inom rättsväsendet (jfr prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.4.1). Medborgarperspektivet innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tillänkta förändringar och reformer som

skall stå i fokus. Helhetssynen innebär bl.a. att konsekvenserna för samtliga myndigheter av tilltänkta reformer och förändringar måste beaktas. Hinder av administrativ, organisatorisk och författningssmässig art som motverkar en snabb, effektiv och rättssäker hantering inom rättsväsendet bör identifieras och – i den mån det är möjligt och önskvärt – undanröjas. En långtgående myndighetssamverkan – med fortsatt bibehållen respekt för den grundläggande rollfördelningen – skall eftersträvas. Rättskedjerspektivet, där samverkan och sambanden mellan myndigheterna poängteras, tillsammans med medborgarperspektivet skall således utgöra ledstjärnor i arbetet.

När det gäller innebörden av uttrycket rättsväsendet skall framhållas att i detta sammanhang avses – om inte annat uttryckligen anges – myndigheter som omfattas av politikområdet rättsväsendet.

I det följande redovisas ett antal områden där det bör finnas utrymme för förändringar av olika slag. För närvarande intar därvid frågor om minskade genomströmningstider i brottmål, den brottsutredande verksamheten, myndigheters lokalisering, utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet en central plats. I ett senare skede kan det också bli aktuellt att mera direkt inrikta sig mot andra frågor, t.ex. sådana som rör tvistemål och förvaltningsmål. Regeringen återkommer i så fall till dessa frågor. Här skall framhållas att det arbete med att utveckla och reformera rättsväsendet som nu och i framtiden bedrivs av rättsväsendets myndigheter och av regering och riksdag inte får hämmas av den tillkallade beredningens uppdrag. Det är tvärtom viktigt att detta reformarbete fortsätter med oförminskad kraft. Ett exempel på vad som pågår inom detta område är reformeringen av tingsrättsorganisationen.

De frågor som behandlas i det följande hör nära samman med och går delvis in i varandra. Så torde t.ex. en väl fungerande brottsutredningsverksamhet vara en förutsättning för ett snabbare flöde genom brottmålskedjan. Myndigheters lokalisering bör även ha betydelse för en effektiv och snabb hantering etc.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift i ett framtida reformarbete är att se över rättsväsendets hantering av brottmål för att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta de totala genomströmningstiderna.

Det kan här vara relevant att återge viss statistik som rör genomströmningstider i brottmål.

Antalet till polisen inkomna ärenden utgjorde ca 1 160 000 år 1997, 1 170 000 år 1998 och 1 164 000 år 1999. De balanserade ärendena minskade med drygt 23 000 ärenden eller med 12 procent mellan 1997 och 1998 samt med 2 procent mellan 1998 och 1999 (se prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.6.1 samt prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.4). Trots de minskade balanserna ökade andelen balanserade ärenden som var äldre än tolv månader från 22 procent vid utgången av år 1997 till 24 procent vid utgången av år 1998. Vid utgången av år 1999 hade denna andel dock minskat till 19 procent. Genomströmningstiderna blev under perioden 1997–1999 längre inom nästan samtliga områden. Inom närpolisen har dock den genomsnittliga handläggningstiden inte ökat nämnvärt. Vid utgången av år 1999 var den 67 dagar. Antalet ärenden som redovisats till åklagare minskade från 192 482 ärenden år 1997 till 185 430 ärenden år 1998. År 1999 minskade antalet ytterligare till 168 228 ärenden.

Ur polisens årsredovisning för 1999 framgår att den genomsnittliga genomströmningstiden nu är för t.ex. våldsbrottsärenden 143 dagar, narkotikabrottsärenden 81 dagar och tillgrepps- och skadegörelsebrott 24 dagar.

Det finns naturligtvis flera förklaringar till de ökande genomströmningstiderna. Så förlänger, statistiskt sett, t.ex. avarbetningar av balanser av äldre mål den genomsnittliga genomströmningstiden för nya mål/ärenden.

Runt om i landet pågår nu en rad försöksprojekt som syftar till att, inom ramen för gällande regelverk, förkorta de totala genomströmningstiderna från brottsanmälan till dom. De första projekten startade för ca ett och ett halvt år sedan i Handen och i Jönköping. Ett av flera medel som man i projekten har använt för att minska genomströmningstiderna har varit att öka parallelliteten i handläggningen. Det innebär att nästa led i kedjan påbörjar handläggningen innan det tidigare ledet är helt klart med sin del. Man har också – i detaljerna – sett över rollfördelningen mellan framför allt polis och åklagare men även mellan åklagare och tingsrätt. En positiv effekt – vid sidan av minskade genomströmningstider – av det utökade samarbetet på dessa orter uppges för t.ex. domstolarnas del ha varit att antalet inställda huvudförhandlingar har minskat.

Det finns inte några givna svar på frågan hur brottmålsprocessen kan effektiviseras och förbättras. En författningsöversyn i syfte att skapa ett permanent snabbt förfarande i brottmål bör dock kunna övervägas. För att nämna några exempel skulle det inom ramen för en sådan översyn kunna vara aktuellt att t.ex. se över rollfördel-

ningen inom brottmålskedjan men också att överväga att införa särskilda tidsfrister för olika led i brottmålsprocessen. Frågan om tidsfrister är emellertid komplicerad, bl.a. eftersom detta skulle komma att innebära en ytterligare prioritering av vissa brottmål vid sidan av de prioriteringar som redan finns. Samtidigt måste också beaktas att ett snabbförfarande inte får leda till sämre rättssäkerhet för den som är berörd av brottsutredningen.

Det kan också finnas anledning att överväga vilken omfattning som brottsutredningarna måste ha i olika situationer. Det är möjligt att förenklingar kan genomföras i detta avseende som i kombination med andra åtgärder kan leda till en snabbare genomströmning. Även frågor om dokumentationskraven under en förundersökning kan vara aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det finns naturligtvis även andra åtgärder än en författningsöversyn som kan vara aktuella. Det kan t.ex. gälla allt från att se över administrativa rutiner till frågan om harmonisering av organisationer.

En särskild fråga när det gäller att förkorta genomströmningstiderna är möjligheterna att utnyttja modern teknik. Den moderna tekniken bör i långt större utsträckning än i dag kunna bidra till att stödja brottmålsprocessen och därigenom också medverka till att förkorta genomströmningstiderna i rättsväsendet. Inom detta område bör det således finnas utrymme för förändringar av olika slag.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

Hanteringen av brottmål intar en central plats inom rättsväsendet. I brottmålskedjan intar brottsutredningarna hos polisen en särställning. Frågan om hur denna utredningsverksamhet skall kunna ytterligare förbättras bör också hamna i fokus i det fortsatta reformarbetet.

Brottsutredningar bedrivs i dag inom polisen på olika nivåer, nämligen hos närpolisen samt vid kriminal- och länskriminalavdelningar. Viss brottsutredande verksamhet bedrivs centralt vid Rikspolisstyrelsen hos Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Även i den lokala polisens uttryckningsverksamhet bedrivs brottsutredning i form av s.k. förstahandsåtgärder.

För närvarande arbetar cirka 30 procent av landets 16 200 poliser med brottsutredningar. Av dessa beräknas ca 1 200 vara närpoliser medan 3 700 arbetar vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 7.3).

En stor del av landets brottsutredningar avseende ekonomisk brottslighet bedrivs av poliser som är inkommenderade att tjänstgöra vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten – som är en åklagarmyndighet – inrättades den 1 januari 1998. Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har inneburit att två av länkarna i den s.k. brottmålskedjan i viktiga avseenden har kommit närmare varandra med betydande effektivitetsvinster som följd. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser och även andra specialister i nära samverkan med varandra. Under år 1999 tjänstgjorde i genomsnitt 387 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av dessa var 194 anställda vid myndigheten. Övriga 193 var poliser.

Även vid skattemyndigheterna bedrivs idag brottsutredande verksamhet. Denna verksamhet utförs vid skattebrottsenheterna, som inrättades under år 1998. Enheterna har bedrivit operativ verksamhet med inriktning på skatte- och bokföringsbrott sedan våren 1999. Under år 2000 tjänstgjorde ca 100 personer vid skattebrottsenheterna och en ytterligare utbyggnad planeras. Enheterna har inneburit ett resurstillskott för utredning av ekonomisk brottslighet.

Tullverket har ansvaret för utredning av alla smugglingsbrott. Brottsutredningarna verkställs av särskilda tullkriminalenheter inom verket. Enheterna är organisatoriskt åtskilda från den fiskala verksamheten. Personalen vid tullkriminalenheterna är tulltjänstemän som har fått kompletterande utbildning för handläggning av brottsutredningar. Under år 2000 tjänstgjorde ca 94 personer vid enheterna.

Uppklaringsprocenten för samtliga brott år 1998 var 27 procent. Samma år uppgick uppklaringsprocenten för brott mot brottsbalken till 20 procent. Andelen uppklarade brott har minskat successivt, främst sedan början av 1980-talet. Det har dock skett en tydlig förbättring under de senaste två åren (uppgifterna är hämtade ur Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik och Brottsförebyggande rådets tidskrift, APROPÅ nr 2/2000 s. 30 f).

Det totala antalet ärenden som redovisades från polisen till åklagare minskade med 9 procent mellan åren 1998 och 1999. Betydande minskningar i denna del gällde för tillgrepps- och skadegörelsebrott, våldsbrott, övriga brott och ekobrott (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för 1999). Endast 14 procent av polisens ärenden överlämnas nu till åklagare mot 26 procent vid mitten av 1990-talet. Drygt en miljon ärenden lades ned eller skrevs av under år 1998 på grund av att spaningsuppslag saknades eller spaning-

arna inte gett något resultat (uppgifterna är hämtade ur den s.k. SAMRED-rapporten 991011 från Justitiedepartementet).

Under senare tid har det, från olika håll, framförts vissa synpunkter när det gäller den brottsutredande verksamheten.

Riksåklagaren har konstaterat att möjligheten att klara upp ett brott väsentligt har minskat under hela 1990-talet. Riksåklagaren framhåller att det inom hela åklagarorganisationen finns en oro för att polisens resurser för den brottsutredande verksamheten inte tillgodoser de krav som måste ställas på en av de kanske viktigaste funktionerna i ett rättssamhälle, nämligen att de brott som har begåtts skall klaras upp och leda till lagföring. Det gäller en oro för såväl kvalitet som kvantitet. Riksåklagaren har från åklagarväsendet inhämtat att kvalitén på polisutredningarna ofta inte uppnår en godtagbar nivå och att det i mycket stor utsträckning krävs kompletteringar av utredningarna såväl vad gäller rena formella krav som mer materiellt inriktade uppgifter. Riksåklagaren uppger också att många åklagare upplever att de får "kämpa om utredningsmän" och att det blir allt svårare att driva utredningar med de krav som nu gäller i fråga om förbättrad lagföring och kortare handläggningstider (uppgifterna är hämtade ur Riksåklagarens budgetunderlag för år 2001).

Granskningskommissionen i anledning av brottsutredningen efter mordet på Olof Palme har i sitt betänkande pekat på brister och oklarheter i brottsutredningssystemet (SOU 1999:88). I betänkandet behandlas således frågor om bl.a. ansvars- eller rollfördelningen mellan polis och åklagare samt förundersökningsledarskapets innebörd.

När det gäller frågan hur utredningsverksamheten hos polisen bör vara organiserad har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen uttalat att regeringen bör se över denna fråga och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen (bet. 1999/2000:JuU11, rskr. 1999/2000:211).

Rikspolisstyrelsen har uppgett att den brottsutredande verksamheten, till följd av resursläget, inte är helt tillfredsställande (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 6.4). Rikspolisstyrelsen har dock framhållit att en av orsakerna till att antalet ärenden som redovisats till åklagare har minskat är de nya reglerna om ledningen av förundersökningen i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret. Dessa har inneburit att polisen har fått större möjligheter att på egen hand slutföra handläggningen av vissa ärenden. Även förändringar i antalet till polisen inkomna ärenden har lyfts

fram när det gäller antalet ärenden som redovisas till åklagare (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för år 1999).

Det pågår arbete inom såväl polis- som åklagarväsendena för att förbättra den brottsutredande verksamheten. Samtidigt finns det skäl att i det fortsatta utvecklingsarbetet fokusera än mer på denna verksamhet. Det finns naturligtvis inget enkelt svar på frågan hur det går att uppnå en bättre fungerande sådan verksamhet. Ett brett angreppssätt bör därför anläggas där såväl ny lagstiftning som administrativa och organisatoriska förändringar övervägs. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjlighet att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna övervägas i detta sammanhang. Samarbete och samverkan inom rättsväsendet bör utgöra ledstjärnor i arbetet.

Vad gäller rättsväsendets och särskilt polisens arbetsmetoder finns det anledning att överväga om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Inte minst gäller det brott av organiserad eller annan allvarlig karaktär. I det sammanhanget kan det t.ex. finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Vid sidan av de reformer som rör redovisade områden kan sägas ligga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. När det gäller den framtida utvecklingen bör dock på nytt framhållas att frågorna hör ihop på ett eller annat sätt. Frågor som rör utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet bör således kunna vara aktuella även vid överväganden som gäller t.ex. minskade genomströmningstider i brottmål och den brottsutredande verksamheten.

Brottsutvecklingen har inneburit att det ställs allt större krav när det gäller kompetens, skicklighet och effektivitet. Rättsväsendets myndigheter utvecklar också fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta dessa krav. Här redovisas i korthet vad som pågår på detta område inom polis-, åklagar- och domstolsväsendena.

Polisutbildningen har genomgått stora förändringar under de senaste åren. Den nya grundutbildningen startade i januari 1998 vid Polishögskolan i Solna. Ett nytt antagningssystem tillämpas och utbildningen bygger på en ny metodik. Umeå universitet har fått ansvaret att vid sidan av Polishögskolan bedriva grundutbildning för poliser. Inom Rikspolisstyrelsen övervägs nu om utbildningen

också skall förläggas till ytterligare någon eller några orter i de södra delarna av landet.

Polismyndigheterna har utarbetat chefsförsörjningsprogram och planer för kompetensförsörjning. Flera myndigheter har ett samarbete i dessa frågor med universitet och högskolor. Ledarskapscentrum vid Polishögskolan har tillkommit för att stödja polismyndigheterna i deras arbete med chefsförsörjning och chefsutveckling. Polishögskolan erbjuder vidareutbildning till samtliga polismyndigheter och flera av utbildningarna är öppna för civilanställd personal och deltagare från övriga rättsväsendet.

Även åklagarväsendet utvecklar fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta de krav som ställs på en modern organisation inom rättsväsendet. Inom åklagarväsendet genomförs därför betydande utbildningsåtgärder för åklagarna. Det finns numera ett stort antal åklagare med specialistkompetens på de kriminalpolitiskt prioriterade områdena. Under år 2000 har alla specialiståklagare påbörjat en 3-årig högre åklagarutbildning som bl.a. tar sikte på olika brottstyper, t.ex. gränsöverskridande grov brottslighet, grova vålds- och narkotikabrott samt grova sexualbrott mot barn. Dessutom får samtliga åklagare som genomgått grundkursen för åklagare fortlöpande vidareutbildning varje år. Under 1999 ökade antalet utbildningsdagar från 4 till 17. Utvecklingen inom åklagarväsendet har fört med sig att det numera finns goda möjligheter till individuell utveckling och verksamhetsanpassad kompetens för åklagarna.

Inom domstolsväsendet genomförs nu utbildningsåtgärder i enlighet med en av Domstolsverket tillsammans med domstolarna utarbetad plan för domstolsanställda. Genom denna nya utbildningsplan kommer antalet kurser att utökas för samtliga personalkategorier. Utbildningsinsatser för icke ordinarie domare kommer sannolikt att utökas ytterligare till följd av det uppdrag som regeringen lämnade till Domstolsverket i regleringsbrevet för år 2000 avseende utformningen av domarutbildningen. Ordinarie domare kommer under de första anställningsåren att kallas till sammanlagt fem veckors obligatorisk utbildning. Samtliga domare kommer fortsättningsvis att kallas till en veckas återkommande utbildning vart tredje år. I övrigt erbjuds ett omfattande utbud av fördjupningskurser och specialkurser i olika ämnen. Samarbetet med universitet och högskolor kommer att utökas. Enligt utbildningsplanen kommer även övrig personal att kallas till baskurser, grundkurser, påbyggnadskurser och återkommande utbildning.

När det gäller domarutbildningen har regeringen fattat beslut om att den praktiska tjänstgöringen i underrätt skall förlängas från

ett till två år. Regeringen har dessutom för avsikt att i särskild ordning se över domarutbildningen i ett bredare perspektiv (se regeringens skrivelse [1999/2000:106] Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan).

Här kan också nämnas den högre utbildning i tillämpad kriminologi som Brottsförebyggande rådet bedriver tillsammans med kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Utbildningen, som startade vårterminen 1999, ger 40 universitetspoäng och vänder sig till all personal inom rättsväsendet. Hittills har 110 personer antagits till utbildningen.

Det finns även i fortsättningen skäl att följa det arbete som pågår – i detta sammanhang – för att förvissa sig om att utvecklingen sker samordnat och med en helhetssyn för ögonen. Ett reformbehov inom nu aktuellt område kan handla om allt från gemensam utbildning och utbytestjänstgöring till behörighetskrav för de olika yrkesbanorna och arbetsuppgifter inom ramen för dem.

Lokaliseringsfrågor

En annan fråga gäller myndigheters lokalisering. Vid överväganden om myndigheters lokalisering innebär det anlagda helhetsperspektivet att myndigheternas planering av var viss verksamhet skall lokaliseras måste samordnas. Om t.ex. kriminalvården planerar var häkten skall lokaliseras får detta konsekvenser även för polisen när det gäller t.ex. lokalisering av arrester. Å andra sidan är kriminalvårdens transportorganisation beroende av var tingsrätterna är lokaliserade. Även åklagarna är beroende av och tjänar på korta avstånd till tingsrätterna etc.

Medborgarperspektivet innebär i detta sammanhang att det inte skall vara orimliga geografiska avstånd mellan medborgarna och rättsväsendets myndigheter. Å andra sidan bör man beakta att myndigheternas verksamhet ställer olika krav på närhet. Detta förhållande leder till att vissa av rättsväsendets myndigheter bör finnas lokaliserade till många orter över hela landet.

De omorganisationer av framför allt polis- och åklagarväsendena som ägt rum under senare år har på många orter fått till följd att de geografiska avstånden mellan utredningspersonalen och åklagarna har ökat. Det har framförts att det i sin tur har inneburit försämringar när det gäller det faktiska utredningsarbetet och samarbetet mellan polis och åklagare. Det finns nu skäl att överväga vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att i möjligaste mån överbrygga de hinder som uppstått genom organisationsförändringarna.

Här kan nämnas att i det arbete som nu pågår i särskild ordning med att reformera tingsrättsorganisationen utgör bl.a. den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter en viktig komponent.

Även för övriga delar av rättsväsendet och alldeles oavsett om organisationsförändringar har ägt rum finns det skäl att ägna lokaliseringsfrågor särskild uppmärksamhet. En fråga som bör vara aktuell att överväga i detta sammanhang är om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" för lokaliseringsfrågor inom hela rättsväsendet. Vid ett sådant forum skulle myndigheterna ha att t.ex. presentera sina såväl kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Även andra frågor som hör samman med var viss verksamhet skall vara lokaliserad bör kunna diskuteras och samordnas inom ramen för ett sådant forum.

Uppdraget

En särskild beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete.

En viktig uppgift för beredningen är att bidra till att utvecklingsarbetet inom rättsväsendet sker samlat och utifrån ett helhetsperspektiv.

Målet för beredningen skall vara att bidra till att uppnå en ökad kvalitet i vid bemärkelse inom hela rättsväsendet. Beredningen skall därvid särskilt uppmärksamma frågor om en effektivare lagföring för brott och kortare genomströmningstid för mål och ärenden. I det sammanhanget skall beredningen överväga om det behövs förändringar i de regelsystem som styr främst polisens spanings- och utredningsverksamhet, åklagarnas verksamhet samt rättegångsförfarandet. Beredningen bör även överväga om det behövs några organisatoriska åtgärder på detta område.

Beredningen skall kontinuerligt kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. Resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts i olika sammanhang bör analyseras och beaktas. Beredningen skall fortlöpande identifiera organisatoriska, administrativa och författningsmässiga hinder för en rationell och effektiv verksamhet. Beredningen skall vidare bedöma och utveckla andras och egna förslag och idéer och därefter initiera det arbete som krävs. Här skall framhål-

las att den formella kompetensen att genomföra förändringar i vissa fall ligger hos myndigheterna och i andra fall hos regering och riksdag. Beredningens uppdrag innebär i detta hänseende självfallet ingen förändring. I många fall kan beredningen fullgöra sitt uppdrag genom att ta initiativ till att myndigheterna uppmärksammas på att det finns ett behov av förändring och sedan överlämna åt myndigheterna att själva besluta om åtgärder eller om att lägga fram förslag. I andra fall krävs att beredningen själv lägger fram förslag. Det får bli en uppgift för beredningen att från fall till fall ta ställning till vilken väg som bör väljas.

En del frågor som ligger inom ramen för beredningens uppdrag kan vara föremål för redan pågående arbete inom Regeringskansliet eller hos någon myndighet. Det är inte avsikten att sådant arbete skall avstanna eller försenas genom tillsättandet av beredningen. I sådana fall förutsätts i stället att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet i fortsättningen skall bedrivas. Under den tid som beredningen arbetar kan det också framträda nya områden där ett reformbehov föreligger. Även i sådana fall får det förutsättas att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet skall bedrivas.

En aktiv medverkan från rättsväsendets myndigheter är en nödvändig förutsättning för att utvecklingsarbetet skall kunna bli framgångsrikt. Hinder för ett snabbt och effektivt flöde genom rättskedjan identifieras bäst med hjälp av dem som rent faktiskt arbetar inom rättsväsendet. Beredningens arbete skall således ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. För detta ändamål skall inrättas särskilda referens- och arbetsgrupper.

Inom de områden som här redovisas bör det finnas utrymme för förändringar av olika slag. Beredningen är oförhindrad att ta upp även andra frågor som arbetet ger anledning till och som gäller utvecklingen av rättsväsendet. För domstolarnas del kan det t.ex. gälla handläggningen av tvistemål och övriga domstolsuppgifter.

Beredningens arbete skall dock, åtminstone tills vidare, såvitt gäller domstolväsendet endast omfatta verksamheten vid de allmänna domstolarna. Detta hindrar emellertid inte att beredningen när den lägger fram sina förslag kan ta hänsyn till att de lösningar som tas fram kan komma till användning också inom domstolväsendet i övrigt.

I det följande redovisas några frågor som beredningen särskilt bör uppmärksamma inom ramen för sitt arbete.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift för beredningen är att se över rättsväsendets hantering av brottmål i syfte att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta den totala genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen bör här kunna lämna förslag till åtgärder av olika slag. Dessa förslag kan komma att innefatta allt från att identifiera behov av författningsändringar till att ta fram färdiga förslag till sådana. Även förslag till förändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär bör kunna ingå i beredningens överväganden. Frågor om utbildning och kompetensutveckling skulle också kunna bli aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det är också en uppgift för beredningen att överväga på vilket sätt den moderna tekniken på ett bättre sätt än i dag kan stödja brottmålsprocessen och därigenom också bidra till bl.a. kortare genomströmningstider. Uppdraget i denna del innefattar även att undersöka om det i lagstiftningen finns hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet i rättsväsendets verksamhet.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

En annan huvuduppgift för beredningen, som hör nära samman med den föregående, är den brottsutredande verksamheten. En väl fungerande brottsutredningsverksamhet torde vara en grundförutsättning för en hög uppklaringsprocent samt ett snabbare flöde genom brottmålskedjan.

Beredningen skall överväga på vilket sätt denna verksamhet kan förbättras. Frågan bör närmas utifrån ett brett angreppssätt och kan komma att innefatta överväganden som innebär förslag till förändringar av såväl författningsmässig som administrativ och organisatorisk karaktär. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjligheter att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna ingå i övervägandena. För att nå målen när det gäller kriminalpolisverksamheten är det nödvändigt att beredningen också i viss utsträckning behandlar frågor om ordningspolisverksamheten. Det är emellertid inte avsikten att beredningen mera allmänt skall göra någon översyn av arbetsmetoderna inom ordningspolisverksamheten.

Beredningens överväganden när det gäller frågor av författningsmässig karaktär kan innebära allt ifrån att identifiera behov av författningsändringar till att presentera färdiga förslag till sådana.

Såvitt avser beredningens överväganden av författningsmässig karaktär och frågor om arbetsmetoder är det motiverat att även inbegripa Tullverkets och skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet i beredningens uppdrag.

När det gäller frågor av organisatorisk karaktär skall det i beredningens uppdrag även ingå att se över frågan om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen och jämföra detta med andra alternativ.

Beredningen skall vidare beakta de synpunkter som framförs i Granskningskommissionens betänkande (SOU 1999:88) såvitt gäller den brottsutredande verksamheten. Det innebär att beredningen skall ha till uppgift att bl.a. se över frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Beredningen skall följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet. Beroende på resultatet av denna kartläggning bör beredningen kunna lämna förslag som syftar till att uppnå största möjliga samordning även inom detta område. Beredningens överväganden kan komma att handla om gemensam utbildning och gemensamma utbildningsinstitutioner samt olika former av utbytestjänstgöring inom rättsväsendet. Även frågor om behörighetskrav för yrkesbarnorna inom rättsväsendet eller för fullgörandet av särskilda uppgifter där kan ingå i övervägandena.

Lokaliseringsfrågor

Beredningen skall överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor. Det kan t.ex. ifrågasättas om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" där myndigheterna hade att presentera såväl sina kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Om beredningen kommer fram till att så är fallet bör man också kunna redovisa på vilket sätt och i vilka former ett sådant forum skulle kunna verka.

Övrigt

Förutom att beredningen skall arbeta med referens- och arbetsgrupper bör beredningen särskilt uppmärksamma behovet av samråd med dels berörda myndigheter inom rättsväsendet, dels sådana utredningar som initieras under beredningens arbete och som kan ha samband dess uppdrag.

Beredningen bör samråda med

- 1999 års rättegångsutredning (Ju 1999:11),
- utredningen om genomförandet av polisregisterlagstiftningen (Ju 2000:01) samt
- Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (dnr Ju96/3163).

Beredningen bör dessutom hålla kontakt med den arbetsgrupp inom domstolsväsendet som arbetar med processrättsliga frågor.

Beredningen bör hålla sig informerad om den fortsatta beredningen med anledning av betänkandena Den centrala polisen (SOU 2000:25) och Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88).

Förslag skall presenteras i delbetänkanden av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2, Dir. 2001:61

Sammanfattning av uppdraget

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand snatteribrott. I uppdraget ingår att närmare analysera vissa rättsliga frågeställningar som Justitieombudsmannen har uppmärksammat i ett antal beslut som berör utredningen av sådan brottslighet.

Beredningens nuvarande uppdrag

Den 7 december 2000 beslutade regeringen att tillkalla en beredning med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen är att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvalitén i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen 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. I beredningens uppgift skall även ingå att överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet.

Beredningens överväganden bör kunna leda till förslag som kan komma att omfatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

Beredningens arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet och ta hänsyn till det utvecklingsarbete som pågår.

Delbetänkanden skall presenteras av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

Behovet av tilläggsdirektiv

Varje år anmäls cirka 60 000 snatterier och stölder i butik. Av dessa klaras 60-70 procent upp. Av de uppklarade snatteribrotten lagfördes år 1999 60 procent genom strafföreläggande. Drygt 20 procent prövades av domstol och knappt 20 procent blev föremål för åtalsunderlåtelse. Snatteribrotten utgör således genom sitt stora antal en inte obetydlig belastning på rättsväsendet. Samtidigt utgör snatteribrotten en relativt homogen grupp av brott. Dessa faktorer gör att utredning och lagföring av snatteribrott torde vara särskilt lämpade att studera från ett rationaliserings- och effektiviseringsperspektiv.

Utredning och lagföring av snatterier i dag

Det normala förfarandet när butikssnatterier upptäcks är att butikskontrollanten eller någon annan i butiken uppmanar den misstänkte att följa med till butikens kontor e.d. Där ombeds den misstänkte att identifiera sig och tillfrågas om han eller hon erkänner eller förnekar brott. Därefter gör butikskontrollanten en skriftlig polisanmälan. Flertalet snatteribrott lagförs genom strafföreläggande. Ett strafföreläggande innebär att den misstänkte skriftligen föreläggs ett bötesstraff. Ett föreläggande kan förenas med förverkande eller annan sådan rättsverkan av brott samt enskilt anspråk. Strafföreläggande får utfärdas för ett brott för vilket böter ingår i straffskalan. Ett godkänt strafföreläggande gäller som dom som vunnit laga kraft.

Rikspolisstyrelsens förslag om en utvidgning av ordningsbotsinstitutet

Rikspolisstyrelsen har i samråd med Riksåklagaren i en skrivelse till Justitiedepartementet (dnr Ju 1999/3148) föreslagit att ordningsbot skall kunna utfärdas även för brott som har dagsböter och fängelse i straffskalan men där påföljden i det enskilda fallet blir penningböter. Syftet med förslaget är främst att möjliggöra tillämpning av ordningsbotsinstitutet vid snatteribrott men även vid

annan typ brottslighet som generellt sett kan anses lämplig för en sådan förenklad handläggning.

Beslut av Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannen har i beslut som meddelats 2000 respektive 2001 aktualiserat frågor som rör polisens handläggning av snatteribrott. I det första beslutet (dnr 4538-1998) (dnr Ju 2000/1167) behandlar Justitieombudsmannen lämpligheten av att tillämpa ett förenklat förfarande, den s.k. snattefonen, vid butikssnatterier och därmed sammanhängande frågor. Snattefonförfarandet innebar i korthet att i stället för att göra en skriftlig anmälan till polisen ringde exempelvis butikskontrollanten upp polisen som höll ett telefonförhör med den misstänkte, varigenom utredningen kunde slutföras direkt. Förfarandet förutsatte att den misstänkte hade erkänt brottet och samtyckt till att höras på telefon.

I det andra beslutet (dnr 3932-1999) behandlas frågan om vilken typ av dokumentation som bör krävas inom ramen för utredning av snatteribrott. I samma beslut tar Justitieombudsmannen vidare upp frågan om lämpligheten av att använda civilanställd personal för utredning av sådan brottslighet. Det tredje beslutet (dnr 4614-1999) rör möjligheten att besluta om beslag inom ramen för en summarisk utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. I det fjärde beslutet (dnr 4766-1999 och 1849-2000) aktualiseras slutligen frågan om lämpligheten av att vid utredning av snatteribrott infordra en skriftlig berättelse från den misstänkte i stället för att ett muntligt förhör hålls med denne.

De ställningstaganden som JO gör i sitt beslut i snattefonärendet har betydelse inte bara för möjligheten att tillämpa snattefonförfarandet utan också för

- möjligheten att tillämpa det förfarande som normalt tillämpas i samband med snatteribrott
- möjligheten att utvidga ordningsbotsinstitutet på det sätt som Rikspolisstyrelsen föreslagit.

Snattefonärendet och därmed sammanhängande frågor

Snattefonförfarandet tillämpades i södra Sverige under ett par år. I sitt beslut underkände Justitieombudsmannen förfarandet på flera punkter.

Enligt Justitieombudsmannens bedömning utgör en butikskontrollants ingripande ett s.k. envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra

stycket rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får envar gripa en person som begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Justitieombudsmannen anser att bestämmelsen måste tolkas som att det överlämnande som skall ske till polisen avser ett fysiskt överlämnande. Överlämnande per telefon kan enligt Justitieombudsmannen således inte komma i fråga enligt gällande rätt.

När det sedan gäller frågan om identifiering av den misstänkte anser Justitieombudsmannen att det normalt bör krävas ett personligt sammanträffande mellan den misstänkte och en företrädare för polisen. Identifiering genom telefonsamtal med den misstänkte och kontroll i olika register är enligt Justitieombudsmannen således inte tillräckligt. Att helt eller delvis överlämna uppgiften att identifiera den misstänkte till butiksägaren, en butikskontrollant eller någon annan enskild person kan enligt Justitieombudsmannen över huvud taget inte godtas.

En förutsättning för att kunna använda snattefonförfarandet, och även ordningsbotsinstitutet, är att polisen kan tillämpa det s.k. förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen behöver förundersökning inte genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Det förenklade förfarandet är således formellt tillämpligt på snatteribrott. Justitieombudsmannen ifrågasätter emellertid lämpligheten av att tillämpa förfarandet vid snatteribrott med hänvisning till att sådan brottslighet i många fall kan vara juridiskt komplicerad.

Beslag

Justitieombudsmannen har vid flera tillfällen uttalat (bl.a. dnr 4614-1999) att straffprocessuella tvångsätgärder med stöd av 24-28 kap. rättegångsbalken endast kan vidtas inom ramen för en förundersökning. Om en tvångsätgärd företagits i en situation där förundersökning inte dessförinnan har inletts med stöd av 23 kap. 1 § rättegångsbalken anses en förundersökning rent faktiskt inledd. Justitieombudsmannen konstaterar sammanfattningsvis att gällande rätt mot den bakgrunden utesluter användande av straffprocessuella tvångsmedel inom ramen för en summarisk utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken.

Det aktuella ärendet rör brott mot knivlagen, men berör också utredning av snatteribrott eftersom beslag inte sällan förekommer i sådana utredningar.

Krav på dokumentation

Enligt 23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken skall vid förundersökningen protokoll föras över vad som därvid förekommit av betydelse för utredningen. Enligt tredje stycket samma paragraf får dock i mindre mål i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga som förekommit vid förundersökningen. Ett sådant förfarande är vanligt förekommande i snatteriutredningar. Enligt Justitieombudsmannens bedömning (dnr 3932-1999) är det emellertid inte tillräckligt att dokumentera snatteriutredningar på detta förenklade sätt, eftersom händelseförloppet måste klarläggas i alla de hänseenden som krävs för att åklagaren skall kunna göra ett välgrundat ställningstagande i ansvarsfrågan.

Infordrande av skriftlig berättelse från den misstänkte

Enligt 8 § förundersökningskungörelsen (1947:948) får i stället för att förhör hålls med den misstänkte en skriftlig berättelse fordras in. Med stöd av den bestämmelsen har polismyndigheterna i Stockholms och Uppsala län i vissa fall använt en blankett i samband med utredning av snatteribrott. Blanketten, som sänds till den misstänkte, är utformad på så sätt att den misstänkte genom att erhålla denna underrättas om brottsmisstanken. På blanketten finns vidare särskilda utrymmen där den misstänkte kan lämna uppgift om sin inställning i skuldfrågan samt ange om han är villig att ta emot strafföreläggande. Det finns också utrymme för angivande av önskemål om försvarare och om kompletterande utredning samt för erkännande att den misstänkte tagit del av samtliga handlingar i ärendet. Blanketten har endast använts när bedömningen varit att det rör sig om ett klart fall av snatteri och gärningsmannen varit över 18 år vid tidpunkten för brottet.

Justitieombudsmannen (dnr 4766-1999 och 1849-2000) anser emellertid att inhämtande av en skriftlig berättelse från den misstänkte i stället för att förhör hålls i allmänhet inte är någon lämplig utredningsmetod i snatteriutredningar, med hänvisning till att butikssnatteri generellt sett inte är en alldeles okomplicerad brotts-
typ.

Kompetens hos utredande personal

Enligt 3 kap. 6 a § polisförordningen (1998:1558) skall polismyndigheten fördela ärenden mellan anställda efter deras kvalifikationer och vid fördelningen beakta bl.a. vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet vid handläggningen. Bestämmelsen torde inte utesluta att även civilanställd personal deltar i arbetet med brottsutredningar. När det gäller utredning av snatteribrott har emellertid Justitieombudsmannen uttalat (dnr 3932-1999) att polismän normalt bör anlitas för uppgiften, eftersom sådana brott kan ge upphov till svåra juridiska bedömningar.

Rikspolisstyrelsens förslag med anledning av snattefonärendet

Rikspolisstyrelsen har med anledning av Justitieombudsmannens beslut i snattefonärendet begärt att regeringen överväger författningsändringar som gör det möjligt att handlägga snatteriärenden på detta förenklade sätt.

Behovet av en översyn

Allmänt

Den utveckling som under senare år ägt rum inom rättsväsendet syftar till att få en effektivare och snabbare hantering av ärenden med bibehållen rättssäkerhet. Ett ärende skall inte handläggas på en högre nivå än som är nödvändigt. Därigenom kan rättsväsendets resurser tas till vara på ett bättre sätt. Effektiv användning av resurserna för brottsbekämpningen förutsätter bl.a. att handläggningsformerna i olika avseenden förenklas. Ett viktigt inslag i reformarbetet inom rättsväsendet har varit att i fråga om mindre brott minska belastningen på domstolarna och även på åklagarna. Som ett led i detta utvecklingsarbete finns behov av att göra en allmän översyn av hur snatteribrott handläggs och hur förfarandet kan förenklas för den typen av brott med bibehållen rättssäkerhet. Inom ramen för en sådan allmän översyn bör en närmare analys göras av de rättsliga frågeställningar som aktualiserats av Justitieombudsmannen i de beslut som behandlats ovan. Vidare aktualiseras frågan om vilka uppgifter ordningsvakter bör ha när det gäller att ingripa mot personer som gör sig skyldiga till snatteri. Ovan har beskrivits vilken funktion ordningsvakter i dag normalt har vid in-

gripande mot snatterier. Frågor som bör analyseras är exempelvis i vilken utsträckning ordningsvakter bör kunna medverka i samband med identifikation av en för snatteri misstänkt person samt vid dokumentering av förhållanden som är av betydelse för utredningen av sådana brott.

Brottsförebyggande aspekter

En aspekt som är viktig att beakta när man överväger ytterligare effektivisering och rationalisering av utredning och lagföring av vissa brottstyper, är vilka konsekvenser detta kan få för allmänhetens uppfattning om de brott som berörs. Ordningsbot kan i dag utfärdas endast för mindre allvarlig brottslighet. När man överväger en utvidgning av tillämpningsområdet för ordningsbot till att omfatta exempelvis snatteribrott, måste beaktas hur detta skulle komma att påverka allmänhetens inställning till den typen av brottslighet. Det är givetvis inte önskvärt att effektivisering och rationalisering av utredning och lagföring av brott får till följd att den aktuella brottsligheten trivialiseras i allmänhetens ögon.

Särskilt om ordningsbotsinstitutet

Rikspolisstyrelsens förslag om en utvidgning av ordningsbotsinstitutet skulle innebära att ordningsbot kunde utfärdas även för de brott som har dagsböter och fängelse i straffskalan men där påföljden i det enskilda fallet blir penningböter, det vill säga om brottet föranleder lägre straff än trettio dagsböter. När det gäller snatteri blir detta aktuellt om det tillgripnas värde understiger 50 kr då påföljden enligt praxis blir böter 500 kr.

Att utvidga tillämpningsområdet för ordningsbotsinstitutet till fall där brottet är så pass allvarligt att det skulle bli fråga om dagsböter är knappast aktuellt. Ordningsbotsinstitutet bygger på att bötesbeloppet kan bestämmas efter fastlagda tariffer, vilket inte är möjligt med dagsböter som är beroende av den enskildes inkomstförhållanden.

Särskilt om unga lagöverträdare

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) finns bestämmelser om utredning och lagföring av brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år.

En förundersökning mot den som inte fyllt 18 år skall alltid ledas av åklagaren, om det är fråga om brott med mer än sex månaders fängelse i straffskalan.

Om någon som är under 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall vårdnadshavaren eller 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. 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. 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. 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.

Av bl.a. Rikspolisstyrelsens föreskrifter framgår att utrymmet för att underlåta en formell förundersökning när den misstänkte är under 18 år mycket litet. Möjligheterna att på plats utfärda ordningsbot för ett brott med fängelse i straffskalan, t.ex. snatteri, när den misstänkte är under 18 år framstår därför som begränsade.

I detta sammanhang bör också nämnas att det i LUL även finns särskilda regler om strafföreläggande och åtalsunderlåtelse vad avser gärningsmän under 18 år.

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 tillrättaföra den unge. Detta intresse måste särskilt beaktas inom ramen för ett effektiviserings- och rationaliseringsarbete. Ett sådant arbete får inte resultera i att unga lagöverträdarens ställning i de avseenden som nämnts ovan på något vis försämras.

Uppdraget

Beredningen för rättsväsendets utveckling skall undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butikssnatterier, men även annan

brottslighet som kan vara lämpad för ett förenklat förfarande, t.ex. kontantbedrägerier. Beredningen skall lämna förslag till hur sådana förenklingar av förfarandet kan ske, samt, i den mån det behövs, ta upp därmed angränsande frågor. I uppdraget ingår att närmare analysera vissa av de rättsliga frågeställningar som Justitieombudsmannen har uppmärksammat i de beslut som redogjorts för ovan. Beredningen skall således analysera bestämmelsen om s.k. envarsgripande och hur den tillämpas i samband med ingripande mot personer som misstänks för snatteribrott, vilka krav som bör ställas på identifieringen av den misstänkte, lämpligheten av att använda det s.k. förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken vid utredning av snatterier, möjligheten att ta föremål i beslag inom ramen för en sådan utredning och vilka krav som bör ställas på dokumentationen inom ramen för utredning av bl.a. snatterier.

Beredningen skall lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Arbetet bör ske i samråd med Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och företrädare för handeln. En särskild referensgrupp med företrädare för handeln skall inrättas för det ändamålet.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2002.

(Justitiedepartementet)