

Lagrådsremiss

En möjlighet för Kustbevakningen att förelägga ordningsbot

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 september 2005

Thomas Bodström

Monika Sörbom
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att tjänstemän vid Kustbevakningen får möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot. Vidare föreslås att bestämmelserna om jäv i rättegångsbalken för åklagare skall gälla även för Kustbevakningens, Skatteverkets och Tullverkets anställda i den brottsbekämpande verksamheten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Nuvarande ordning	6
4.1	Kustbevakningens verksamhet.....	6
4.2	Ordningsbot.....	7
4.3	Vem har rätt att utfärda ordningsbotsföreläggande?.....	8
5	Överväganden.....	9
5.1	Möjlighet för tjänstemän vid Kustbevakningen att utfärda föreläggande av ordningsbot	9
5.2	Jävsfrågor	11
6	Ikraftträdande	13
7	Ekonomiska konsekvenser	13
8	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	16
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	17

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 § och 48 kap. 20 § samt rubriken till 7 kap. rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

Om åklagare och om jäv mot anställda inom polisväsendet¹

**Om åklagare och om jäv mot anställda inom polisväsendet
*m.fl.***

9 §²

Vad som anges i 6 § om åklagare tillämpas även *när det gäller* anställda inom polisväsendet som har att vidta åtgärd eller meddela beslut enligt denna balk. En fråga om jäv prövas av *polismyndigheten*.

Det som anges i 6 § om åklagare tillämpas även *på* anställda inom polisväsendet *eller vid Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen* som har att vidta åtgärd eller meddela beslut enligt denna balk. En fråga om jäv prövas av *respektive myndighet*.

48 kap.

20 §³

Regeringen äger förordna, att föreläggande av ordningsbot får utfärdas även av åklagare *och tulltjänsteman*. De bestämmelser i detta kapitel som *gälla* polisman *äga motsvarande tillämpning beträffande den som avses med sådant förordnande*.

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas även av åklagare, tulltjänsteman *eller kustbevakningstjänsteman*. De bestämmelser i detta kapitel som *gäller* polisman *skall gälla även annan som får utfärda föreläggande av ordningsbot*.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2006.

¹ Senaste lydelse 2001:280.

² Senaste lydelse 2001:280.

³ Senaste lydelse 1974:573.

3 Ärendet och dess beredning

Frågan om att ge tjänstemän vid Kustbevakningen rätt att utfärda föreläggande av ordningsbot har varit föremål för övervägande i flera sammanhang de senaste åren.

Åklagarutredningen föreslog i sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) vissa förändringar vad gällde straff-föreläggande och föreläggande av ordningsbot. Bland annat föreslogs att regeringen skulle bemyndigas att utvidga behörigheten att utfärda föreläggande av ordningsbot även till andra än polis, åklagare och tull-tjänstemän. Som exempel nämndes kustbevakningspersonal och yrkes-inspektörer. Utredningen tog vidare upp frågan om föreläggande av ordningsbot vid överträdelser av bestämmelser i sjötrafikförordningen (1986:300) och föreslog att penningböter skulle införas generellt som påföljd vid brott enligt den förordningen. Ett införande av penningböter skulle enligt förslaget kunna kombineras med en möjlighet för tjänste-män vid Kustbevakningen att under vissa förutsättningar utfärda föreläggande av ordningsbot. Förslaget om att utvidga behörigheten att utfärda föreläggande av ordningsbot ledde inte till lagstiftning. En tid därefter anförde Sjöverksamhetskommittén, som hade till uppgift att överväga samordning och effektivisering av statens maritima verk-samhet, i sitt betänkande Statens maritima verksamhet (SOU 1996:41 s. 182) att möjligheterna att ge kustbevakningstjänstemän rätt att utfärda föreläggande av ordningsbot borde undersökas. I Budgetpropositionen för år 1997 uttalade regeringen att frågan om en möjlighet för Kust-bevakningen att utfärda föreläggande av ordningsbot skulle bli föremål för fortsatt beredning (prop. 1996/97:1 utg. omr. 6, s. 79).

I detta sammanhang kan även nämnas att Sjöfylleriutredningen i sitt betänkande Sjöfylleri (SOU 2001:30) har föreslagit att tjänstemän vid Kustbevakningen skall ges rätt att genomföra alkoholutandningsprov till sjöss. Förslaget om rutinmässiga alkoholutandningsprov till sjöss är kopplat till utredningens förslag om promillegräns för sjöfylleri som inte är grovt. Såväl frågan om en promillegräns som den om rutinmässiga alkoholutandningsprov är nu föremål för fortsatta överväganden av Rattfylleriutredningen (dir. 2003:174, Rattfylleri och sjöfylleri).

I en inom Justitiedepartementet utarbetad promemoria En möjlighet för Kustbevakningen att förelägga ordningsbot har det lämnats förslag som innebär att tjänstemän vid Kustbevakningen som uppfyller särskilt angivna krav skall få möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot för vissa brott mot sjötrafikförordningen. Vidare har det i promemorian föreslagits en bestämmelse om jäv för Kustbevakningens, Skatteverkets och Tullverkets anställda i den brottsbekämpande verksamheten. Promemorian lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En samman-ställning av remissvaren liksom remissyttrandena i deras helhet finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr Ju1995/2248/DOM).

Regeringen behandlar i denna lagrådsremiss lagförslagen i prome-morian.

4 Nuvarande ordning

4.1 Kustbevakningens verksamhet

Kustbevakningen har enligt förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen till uppgift att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen skall också samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna till berörda myndigheter. Kustbevakningen skall vidare följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde samt i samverkan med andra myndigheter medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning.

Kustbevakningen har ett i stort sett samlat ansvar för frågor som rör myndighetsutövning till sjöss och är den enda civila myndigheten med kapacitet att agera till sjöss längs hela den svenska kuststräckan. Det geografiska verksamhetsområdet består av svenskt territorialhav, Sveriges ekonomiska zon, kustvatten, skärgårdsområden samt Vänern, Mälaren och, vid miljöräddningstjänst till sjöss, Vättern. Kustbevakningen bistår regelmässigt dels Sjöfartsverket i sjöräddningen, dels polismyndigheterna vid efterforskning av försvunna personer i andra fall. Kustbevakningen är den enda myndigheten med polisiära befogenheter i den ekonomiska zonen.

Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning är tillämplig när Kustbevakningen bedriver övervakning för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. jakt, fiske, trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken, dumpning av avfall i vatten, fartygs registrering och identifiering samt utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige. Övervakningen sker till havs, i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren. Lagen och den tillhörande förordningen (1983:124) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning innefattar ett ansvar för kustbevakningstjänstemän att ingripa utan särskild begäran från polisen eller annan myndighet.

Om det föreligger misstanke om att brott har begåtts mot någon av de föreskrifter som avses i den ovan nämnda lagen, har en kustbevakningstjänsteman samma befogenheter som tillkommer en polisman att bl.a. hålla förhör, gripa eller ta med någon till förhör samt göra husrannsakan för att eftersöka den som skall gripas eller för att verkställa beslag (23 kap. 3 § tredje stycket, 23 kap. 8 §, 24 kap. 7 § första stycket och 28 kap. 5 § rättegångsbalken [RB]). En tjänsteman vid Kustbevakningen har vidare samma rätt som en polisman att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som genom sitt uppträdande i sjötrafiken stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Tjänstemannen kan även stoppa, visitera och inbringa fartyg till svensk hamn, om det är uppenbart att en sådan åtgärd behövs för att bl.a. ovan angivna befogenheter skall kunna utövas. Vid förundersökning om brott som anges i nämnda lag får åklagare och polis anlitat biträde av Kustbevakningen (se 2–4 och 7 §§ lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning).

Syftet med lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning är att möjliggöra för tjänstemän vid Kustbevakningen att göra snabba ingripanden i de fall polis inte är tillgänglig. I förarbetena (prop. 1981/82:144 s. 19) understryks dock att sådana ingripanden som avses i lagen i första hand ankommer på polisen och att avsikten inte har varit att rubba på denna ordning. I praktiken har det dock blivit Kustbevakningen som har svarat för merparten av ingripandena. De angivna befogenheterna får utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden och endast av tjänstemän vid Kustbevakningen som uppfyller de villkor regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver i fråga om tjänsteställning, utbildning och erfarenhet eller i annat avseende. Vilka tjänstemän som får utöva befogenheterna framgår av 2 § förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Samtliga åtgärder skall skyndsamt anmälas till polismyndighet för att ärendet därefter skall övertas av polisen.

Vidare får Kustbevakningen enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg inleda förundersökning för brott avseende olagliga utsläpp av olja och andra skadliga ämnen från fartyg. En kustbevakningstjänsteman har i denna lag samma befogenheter som en polisman att företa gripande, beslag och husrannsakan (11 kap. 5–8 §§ lagen om åtgärder mot förorening från fartyg). Kustbevakningen beslutar enligt den lagen också i frågor om vattenföroreningsavgift.

Kustbevakningen skall därutöver medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt tullagen (2000:1281) och lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. En tjänsteman vid Kustbevakningen har inom ramen för denna medverkan samma befogenheter som en tulltjänsteman att t.ex. hålla förhör, gripa personer och ta egendom i beslag (20–22, 26 och 27 §§ lagen [2000:1225] om straff för varusmuggling och 6 kap. 20 § tullagen). På motsvarande sätt som gäller enligt lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning skall en kustbevakningstjänsteman ingripa utan särskild begäran från Tullverket eller annan myndighet.

4.2 Ordningsbot

Institutet ordningsbot infördes år 1966 i syfte att bl.a. skapa möjlighet att snabbt beivra trafikförseelser. Reglerna inarbetades senare i rättegångsbalken. Samtidigt utvidgades möjligheterna att utfärda ordningsbotsföreläggande.

Föreläggande av ordningsbot innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff (48 kap. 2 § andra stycket RB). Föreläggandet utfärdas normalt av en polisman (48 kap. 1 § RB). Godkänns föreläggandet gäller det som en lagakraftvunnen dom. Huvudregeln är att föreläggandet utfärdas i direkt anslutning till brottet i den misstänktes närvaro. Det förekommer dock även att polismannen utfärdar ett föreläggande i den misstänktes frånvaro och skickar det till honom eller henne per post för ställningstagande, s.k. kontorsföreläggande (48 kap. 16 § tredje stycket RB).

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas endast beträffande brott för vilket inte föreskrivs annat straff än penningböter. Den yttre ramen för vilka brott som kan beivras med ordningsbot inskränks vidare genom att riksåklagaren, i samråd med Rikspolisstyrelsen, väljer ut de brott för vilka ordningsbot skall bestämmas. Det är sedan normalt riksåklagaren som bestämmer storleken på ordningsboten för de olika utvalda brotten (48 kap. 13 och 14 §§ RB).

Det finns också andra begränsningar i möjligheterna att utfärda föreläggande av ordningsbot. Ett sådant föreläggande får inte utfärdas om den misstänkte förnekar gärningen eller om det finns anledning anta att det kommer att föras talan om enskilt anspråk. Förekommer det flera brott av den misstänkte till bedömning, får ett föreläggande om ordningsbot inte utfärdas annat än om alla brotten upptas i föreläggandet. Ett 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).

I riksåklagarens föreskrifter (RÅFS 1999:4) om ordningsbot för vissa brott anges för vilka brott föreläggande av ordningsbot får utfärdas. De brott som det är fråga om är t.ex. vägtrafikbrott mot trafikförordningen (1998:1276) m.fl. förordningar, vissa brott mot ordningslagen (1993:1617) och vissa brott mot lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Enligt 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) skall den som bryter mot olika i paragrafen angivna bestämmelser dömas till böter. Om brottet begås vid framförandet av en båt enligt definitionen i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009), skall dömas till penningböter. Genom riksåklagarens beslut om ordningsbot i mars 1999 får från och med den 1 juli 2000 ordningsbot föreläggas för dessa brott.

4.3 Vem har rätt att utfärda ordningsbotsföreläggande?

Ett föreläggande av ordningsbot utfärdas av polisman (48 kap. 1 § RB). Regeringen får dock förordna att ordningsbotsföreläggande även får utfärdas av åklagare eller tulltjänsteman. Bestämmelserna i 48 kap. RB om polisman skall tillämpas även beträffande den som avses med ett sådant förordnande (48 kap. 20 § RB). I 2 § ordningsbotskungörelsen (1968:199) anges vilka åklagare respektive tulltjänstemän som får förelägga ordningsbot. Förelägganden får utfärdas av åklagare som Åklagarmyndigheten har tilldelat denna uppgift. De åklagare som har fått behörighet att förelägga ordningsbot får utfärda förelägganden för samtliga brott på vilka ordningsbot kan följa. Förelägganden får vidare utfärdas av tulltjänstemän som uppfyller de krav som Tullverket föreskriver i fråga om tjänsteställning eller utbildning eller i annat avseende. Tulltjänstemän får utfärda föreläggande endast för vissa i lagen (2000:1225) om straff för smuggling och i lagen (1982:821) om transport av farligt gods angivna brott.

5 Överväganden

5.1 Möjlighet för tjänstemän vid Kustbevakningen att utfärda föreläggande av ordningsbot

Regeringens förslag: Tjänstemän vid Kustbevakningen skall kunna utfärda föreläggande av ordningsbot.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att regeringen i rättegångsbalken bemyndigas att föreskriva att även tjänstemän vid Kustbevakningen skall kunna utfärda föreläggande av ordningsbot.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Skälen för regeringens förslag

Brott mot sjötrafikförordningen

I 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) straffbeläggs en mängd brott mot sjövägsreglerna och mot andra regler och föreskrifter som gäller framförande eller förtöjning av fartyg. Den i praktiken vanligaste typen av överträdelse av sjötrafikförordningen torde vara brott mot föreskrifter om fartbegränsning inom vissa områden och i vissa farleder. Därutöver förekommer förseelser som avser bristande lanternföreläggande, brott mot ankringsförbud, brott mot begränsningar i rätten att använda vattenområde, otillåten förtöjning av båt m.m. Straffvärdet för samtliga dessa brott kan jämföras med motsvarande förseelser i vägtrafiken. Brotten föranleder normalt penningböter.

Antalet ärenden avseende brott mot sjötrafikförordningen där föreläggande av ordningsbot kan utfärdas har stadigt ökat under senare år. Av Kustbevakningens sammanställning över misstänkta sjötrafikbrott som har rapporterats till polisen framgår att antalet rapporter avseende sådana brott var 415 år 2000, 562 år 2001, 885 år 2002, 909 år 2003, 795 år 2004 och 1 015 år 2005 (t.o.m. augusti). Antalet rapporter har således de senaste åren mer än fördubblats. Lagföring sker genom föreläggande av ordningsbot, strafföreläggande eller åtal.

Bör tjänstemän vid Kustbevakningen ges möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot?

Brottsbekämpningen i Sverige är i första hand en uppgift för polis och åklagare. Det finns dock vid andra myndigheter än dessa vissa personalkategorier som inom sina speciella områden har ansetts besitta en sådan kompetens att de har getts befogenheter inom den brottsbekämpande verksamheten. Så har t.ex. tulltjänstemän sedan flera år tillbaka befogenhet såväl att vidta brottsutredande åtgärder som att utfärda föreläggande av ordningsbot för vissa brott (se avsnitten 4.3 och 5.2). Kustbevakningen, som ofta upptäcker de brott till sjöss som beskrivits ovan, har också vissa brottsbekämpande befogenheter. Kustbevakningen har sålunda enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning rätt att ingripa och göra en första brotts-

utredning. Kustbevakningen saknar emellertid möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot. I stället måste Kustbevakningens tjänstemän rapportera överträdelsen till polisen. Av de överträdelser som rapporteras till polisen uppskattar Kustbevakningen att drygt 90 procent skulle kunna beivras genom föreläggande av ordningsbot.

För att få till stånd en effektiv användning av befintliga resurser för brottsbekämpning är det nödvändigt att överväga reformer även utanför polis- och åklagarväsendena. En tänkbar möjlighet är att ge tjänstemän inom andra myndigheter rätt att förelägga ordningsbot. Som nämnts har en sådan reform redan skett för Tullverket. Frågan är om motsvarande möjlighet även bör ges Kustbevakningen.

Att låta personal vid Kustbevakningen utfärda föreläggande av ordningsbot i de fall de med utövande av sina befogenheter ingripit vid en överträdelse skulle ge uppenbara effektivitetsvinster. Det är fråga om ett större antal fall per år. Handläggningen av upptäckta överträdelser skulle bli mer effektiv och kunna slutföras snabbare. Detta skulle vara till fördel för Kustbevakningen men framför allt för polisen, som då skulle få mer tid för andra arbetsuppgifter. En rätt för kustbevakningstjänstemän att förelägga ordningsbot skulle dessutom kunna sägas fylla ett tomrum i brottsbekämpningen eftersom polisen, som har den formella behörigheten att bedriva sådana brottsutredningar, till skillnad från Kustbevakningen normalt endast bedriver sin verksamhet helt kustnära och inte heller året runt eller längs alla kustavsnitt. *Kustbevakningen* har i detta sammanhang framfört att den brottsutredande kompetensen inom myndigheten har ökat avsevärt de senaste åren. Riktade utbildningsinsatser har skett i samarbete med Polishögskolan, speciellt i anslutning till att Kustbevakningen fick rätt att inleda förundersökning vid brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Enligt Kustbevakningen finns det alltså inom de områden där myndigheten verkar i dag god kompetens såväl i en mängd sakfrågor med anknytning till verksamheter till sjöss som när det gäller brottsutredningar.

Mot denna bakgrund framstår det enligt regeringens mening som lämpligt att tjänstemän vid Kustbevakningen får möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot såsom föreslagits i promemorian. När det gäller den lagtekniska lösningen har det i promemorian föreslagits att regeringen bemyndigas föreskriva att kustbevakningstjänstemän skall kunna utfärda föreläggande av ordningsbot på motsvarande sätt som i fråga om åklagare och tulltjänstemän, se 48 kap. 20 § RB. Frågan om rätt att förelägga ordningsbot rör emellertid förhållandet mellan enskilda och det allmänna som avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Föreskrifter om det skall meddelas genom lag och något utrymme för riksdagen att delegera föreskrifträtten till regeringen i denna fråga finns numera inte, 8 kap. 7 § regeringsformen. Enligt regeringens uppfattning bör det därför slås fast direkt i rättegångsbalken att kustbevakningstjänstemän har rätt att förelägga ordningsbot. Mot denna bakgrund framstår det även som lämpligt att reglera den sedan tidigare meddelade rätten för åklagare och tulltjänstemän att förelägga ordningsbot på samma sätt. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen i rättegångsbalken som reglerar denna fråga ändras och att det i stället direkt i 48 kap. 20 § RB anges att åklagare, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän får utfärda föreläggande av ordningsbot.

I 48 kap. RB finns regler om förutsättningarna för polisman att utfärda föreläggande av ordningsbot och om formerna för utfärdande. I 48 kap. 20 § RB föreskrivs vidare att de regler i kapitlet som gäller polismän skall tillämpas även på åklagare och tulltjänstemän. Denna bestämmelse måste även omfatta kustbevakningstjänstemän. En ändring i enlighet med det föreslås därför.

Förordningsändringar

En utvidgning av behörigheten för annan än polis och åklagare att få utfärda föreläggande av ordningsbot bör ske med viss försiktighet. En förutsättning för en förändring av detta slag bör därför vara att de som ges rätt att utfärda föreläggande av ordningsbot, får göra det endast för brott som är vanligt förekommande inom myndighetens verksamhetsområde och det därför redan finns kompetens inom området hos myndigheten. Som beskrivits i avsnitt 4.1 får endast anställda vid Kustbevakningen som uppfyller föreskrivna krav i fråga om tjänsteställning eller utbildning eller i annat avseende utöva de tvångsåtgärder som anges i lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Enligt regeringens uppfattning är det rimligt att föreskriva att samma krav skall gälla för att tjänstemän vid Kustbevakningen skall kunna utfärda föreläggande av ordningsbot. En motsvarande reglering gäller också för tullpersonal.

När det gäller Kustbevakningen torde en möjlighet att förelägga ordningsbot främst vara av värde när det gäller överträdelse av trafikregler och föreskrifter om säkerhetsanordningar till sjöss enligt sjötrafikförordningen. Det kan dock i framtiden visa sig ändamålsenligt att kustbevakningstjänstemän kan förelägga ordningsbot även för andra förseelser av liknande slag.

Regeringen avser att meddela föreskrifter som begränsar kustbevakningstjänstemäns behörighet att utfärda föreläggande av ordningsbot till vissa typer av förseelser (jfr 48 kap. 14 § första stycket RB) och genomföra andra nödvändiga förordningsändringar.

5.2 Jävsfrågor

<p>Regeringens förslag: Bestämmelserna om åklagarjäv i rättegångsbalken skall tillämpas även på anställda inom Kustbevakningen, Skatteverket och Tullverket i den brottsbekämpande verksamheten.</p>

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Tullverket* anser att även tullåklagare uttryckligen bör omfattas av bestämmelserna om jäv.

Skälen för regeringens förslag: En grundregel för myndigheters och domstolars verksamhet är att den som handlägger ett ärende skall vara opartisk. Denna objektivitetsprincip kommer bl.a. till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen. Där föreskrivs att myndigheterna skall iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen. Reglerna om jäv

syftar till att man skall undvika sådana intressekonflikter hos företrädare för myndigheterna som gör att deras objektivitet kan ifrågasättas (se t.ex. *Hellners* och *Malmqvist*, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 124).

Förvaltningslagen (1986:223) innehåller allmänna grundregler om handläggningen av ärenden vid förvaltningsmyndigheter, t.ex. vid Kustbevakningen. I 11 och 12 §§ förvaltningslagen finns regler om jäv. Av dessa regler framgår dels när någon skall anses jävig i ett ärende, dels att en myndighetsföreträdare som är jävig inte får vidta åtgärder i ärendet. Jävsbestämmelserna i förvaltningslagen gäller emellertid inte exempelvis polis, åklagar-, skatte- och tullmyndigheternas samt Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet (32 § förvaltningslagen). Att sådan verksamhet hos dessa myndigheter undantagits från jävsbestämmelserna i förvaltningslagen skall bl.a. ses i ljuset av att denna verksamhet är särpräglad och har en nära anknytning till domstolarnas verksamhet. Förfarandet vid förundersökning i brottmål är noga reglerat i framför allt rättegångsbalken. Detsamma gäller reglerna om befattningen med förelägganden av ordningsbot (se prop. 1971:30 s. 306). För polis- och åklagarmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet finns jävsbestämmelser i stället i 7 kap. 6 och 9 §§ RB. Bestämmelser om jäv för bl.a. Kustbevakningen i dess brottsbekämpande verksamhet saknas däremot.

Som redogjorts för i avsnitt 4.1 har Kustbevakningen sedan flera år tillbaka rätt att vidta brottsutredande åtgärder och i detta sammanhang vissa polisiära befogenheter. Vid misstanke om brott mot någon av de föreskrifter som anges i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning har kustbevakningstjänstemän rätt att vidta vissa tvångsåtgärder enligt rättegångsbalken. Bland annat kan de hålla förhör, gripa misstänkta och företa husrannsakan. Som föreslås i avsnitt 5.1 bör de även ges möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot. Det är viktigt bl.a. för förtroendet för de brottsbekämpande myndigheterna att möjligheterna att utföra ingripande åtgärder mot enskilda omgärdas av regler som, så långt möjligt, säkerställer att sådana befogenheter inte används felaktigt och förhindrar att det ens uppstår misstanke om något sådant. I detta sammanhang har regler om jäv stor betydelse.

Visserligen torde rättegångsbalkens bestämmelser om jäv för åklagare och polis kunna tillämpas analogt på tjänstemän vid Kustbevakningen när de utför brottsbekämpande åtgärder. Av rättssäkerhetsskäl framstår det dock som lämpligt att frågan om jäv får en uttrycklig reglering i lag. Regleringen bör överensstämma med den som gäller för åklagare och polismän i deras brottsbekämpande verksamhet enligt rättegångsbalken.

Bestämmelser om jäv för anställda vid Kustbevakningen i deras respektive brottsbekämpande verksamhet bör tas in i 7 kap. RB. Där finns redan motsvarande regler om jäv för åklagare och polis i den del av verksamheten som är reglerad i rättegångsbalken.

Brottsbekämpning ingår också i Tullverkets och Skatteverkets arbetsuppgifter. Tullverket har bl.a. till uppgift att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförelse av varor efterlevs. Den rättsliga regleringen av Tullverkets brottsutredande verksamhet motsvarar i allt väsentligt reglerna för polisens brottsutredande verksamhet och innefattar en rätt enligt rättegångsbalken att bl.a. genomföra s.k. primärutredning, ta med personer till förhör och besluta om andra tvångsmedel som gripande, beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (se 20–22, 26 och 27 §§ lagen [2000:1225] om straff för smuggling). Som nämnts i avsnitt 4.3 har vissa tulltjänstemän också möjlighet att för särskilt angivna brott förelägga ordningsbot. Enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar omfattar Skatteverkets brottsutredande verksamhet enligt lagen bl.a. brott enligt skattebrottslagen (1971:69), 19 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (1975:1385), 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., folkbokföringslagen (1991:481) samt 11 kap. 5 § brottsbalken.

Som framgått ovan omfattas inte heller anställda vid Tullverket och Skatteverket av jävsreglerna i förvaltningslagen när de utövar brottsbekämpande verksamhet. Av samma skäl som anförts angående Kustbevakningen är detta en brist. Det bör därför i rättegångsbalken införas en uttrycklig jävbestämmelse även för dessa anställda.

Tullverket har i detta sammanhang framfört önskemål om att även s.k. tullåklagare (jfr 32 § lagen om straff för smuggling) uttryckligen skall omfattas av jävsbestämmelserna i rättegångsbalken. Den bestämmelse regeringen nu föreslår om jäv kommer att omfatta anställda vid Tullverket, dvs. även tullåklagare.

6 Ikraftträdande

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 april 2006. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

7 Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna möjligheten för tjänstemän vid Kustbevakningen att utfärda föreläggande av ordningsbot innebär en effektivare kontroll av sjösäkerheten och en effektivare handläggning av upptäckta överträdelser. Den leder vidare till att polisen i mindre utsträckning än i dag behöver involveras i handläggningen när Kustbevakningen ingriper mot någon som brutit mot bestämmelserna i sjötrafikförordningen. Den föreslagna ordningen kommer alltså att innebära effektivitetsvinster och leda till att resurser frigörs vid de lokala polismyndigheterna.

De tjänstemän vid Kustbevakningen som ges möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot bör genomgå utbildning i hanteringen av

ordningsbotföreläggande. Polisen skall, inom ramen för sin befintliga utbildningsverksamhet, tillhandahålla utbildning till kustbevakningstjänstemän motsvarande en kostnad uppgående till 500 000 kr. Därutöver torde det krävas visst arbete av praktisk natur med exempelvis anpassning av datasystem, framtagande av blanketter och vissa uppbördsfrågor. Kostnaderna för detta arbete av praktisk natur skall finansieras inom Kustbevakningens befintliga ramar. Rikspolisstyrelsen har påpekat att det dessutom kommer att finnas behov av bl.a. systemutveckling och systemanpassning. Kostnaderna för sådant arbete skall finansieras inom polisens befintliga ramar.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

7 kap. Om åklagare och om jäv mot anställda inom poliväsendet *m.fl.*

Kapitlet innehåller bestämmelser dels om åklagare, dels om jäv mot anställda såväl inom poliväsendet som vid Tullverket, Skatteverket och Kustbevakningen. Rubriken har ändrats för omfatta samtliga dessa myndigheter.

7 kap. 9 §

Det som anges i 6 § om åklagare tillämpas även på anställda inom poliväsendet eller vid Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen som har att vidta åtgärd eller meddela beslut enligt denna balk. En fråga om jäv prövas av respektive myndighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om jäv. Frågan har behandlats i avsnitt 5.2.

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att den även gäller anställda vid Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen som vidtar åtgärd eller meddelar beslut enligt rättegångsbalken. I fråga om sådana åtgärder och beslut skall alltså reglerna om åklagarjäv i 6 § tillämpas. För de anställdas åtgärder eller beslut i övrigt gäller jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223). I övrigt har endast språkliga ändringar gjorts.

48 kap. 20 §

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas även av åklagare, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman. De bestämmelser i detta kapitel som gäller polisman skall gälla även annan som får utfärda föreläggande av ordningsbot.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka, utöver polismän, som får förelägga ordningsbot. Frågan har behandlats i avsnitt 5.1.

Paragrafen har ändrats på så sätt att den uttryckligen anger att åklagare och tulltjänstemän får utfärda föreläggande av ordningsbot. Vidare har även kustbevakningstjänstemän getts möjlighet att utfärda sådana förelägganden. Av paragrafen följer vidare att de bestämmelser i 48 kap. som

gäller polisman även gäller åklagare samt tull- och kustbevaknings-
tjänstemän.

I övrigt har paragrafen ändrats i endast språkligt hänseende.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 § och 48 kap. 20 § samt rubriken till 7 kap. rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

Om åklagare och om jäv mot anställda inom polisväsendet¹

Om åklagare och om jäv mot anställda inom polisväsendet *m.fl.*

9 §²

Vad som anges i 6 § om åklagare tillämpas även *när det gäller* anställda inom polisväsendet som har att vidta åtgärd eller meddela beslut enligt denna balk. En fråga om jäv prövas av *polismyndigheten*.

Vad som anges i 6 § om åklagare tillämpas även *på* anställda inom polisväsendet *eller vid Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen* som har att vidta åtgärd eller meddela beslut enligt denna balk. En fråga om jäv prövas av *respektive myndighet*.

48 kap.

20 §³

Regeringen *äger* förordna, att föreläggande av ordningsbot får utfärdas även av åklagare *och* tulltjänsteman. De bestämmelser i detta kapitel som *gälla* polisman *äga motsvarande tillämpning beträffande* den som avses med sådant förordnande.

Regeringen *får* förordna att föreläggande av ordningsbot får utfärdas även av åklagare, tulltjänsteman *eller kustbevaknings tjänsteman*. De bestämmelser i detta kapitel som *gäller* polisman *skall tillämpas även på* den som avses med *ett* sådant förordnande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

¹ Senaste lydelse 2001:280.

² Senaste lydelse 2001:280.

³ Senaste lydelse 1974:573.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Nacka tingsrätt, Blekinge tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Kustbevakningen, Skatteverket, Tullverket, Datainspektionen, Lunds universitet, juridiska fakultetsstyrelsen, Sjöfartsverket, Sveriges advokatsamfund och SEKO Sjöfolket.

Svenska Sjöräddningssällskapet, Tjänstemännens Centralorganisation Tull-kust, Sjösäkerhetsrådet och Båtbranschens Riksförbund (Sweboat) har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.