

Justitiekammarens betänkande

1999/2000:JuU18

Handläggning av strafföreläggande



Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet ett regeringsförslag om ändrade regler rörande strafföreläggande och vissa ändringar i sekretesslagstiftningen. Förslaget innebär bl.a. att ett strafföreläggande skall kunna sättas upp i form av ett elektroniskt dokument och att handläggningen av ärenden om strafföreläggande förenklas i vissa avseenden.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

I ärendet föreligger en reservation och ett särskilt yttrande.

Propositionen

I proposition 1999/2000:67 har regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Lagförslagen, som granskats av Lagrådet, har fogats till betänkandet, *se bilaga*.

Motionen

1999/2000:Ju23 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en vidgad möjlighet för åklagaren att strafförelägga också med fängelse som påföljd bör bli föremål för en närmare utredning.

Utskottet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet ett regeringsförslag om bl.a. ändrade bestämmelser rörande strafföreläggande samt en motion som väckts med anledning av propositionen.

Riksåklagaren överlämnade år 1997 till regeringen promemorian Förslag till ändringar i rättegångsbalken m.fl. författningar för en rationellare handläggning av strafförelägganden. I mars 1998 överlämnade Riksåklagaren ett tillägg till promemorian till regeringen. I promemorian och tillägget till

denna behandlades bl.a. frågan om elektronisk signatur av strafförelägganden, vissa förenklingar av reglerna om strafföreläggande och några sekretessfrågor.

Ekosekretessutredningen (Ju 1997:04) överlämnade i februari 1999 en promemoria till regeringen vari föreslogs bl.a. förändringar av sekretessen för uppgifter i belastningsregistret.

Promemoriorna har remissbehandlats (dnr Ju 97/2631 och dnr Ju 99/813). Till grund för förslagen i propositionen ligger promemoriorna och remissbehandlingen av dessa.

Lagrådet har granskat förslagen och lämnat dem utan erinran.

Allmänt om strafföreläggande

Strafföreläggande är en summarisk process i vilken åklagaren kan lagföra brott som hör under allmänt åtal. Reglerna om strafföreläggande finns i 48 kap. rättegångsbalken (RB) och i strafföreläggandekungörelsen (1970:60).

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 vidare avse villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter 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 fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med föreskrift om samhällstjänst. Vidare kan ett strafföreläggande också omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Är ett brott förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, skall också den särskilda rättsverkan föreläggas den misstänkte till godkännande. Detsamma gäller kostnad för blodprovstagning och blodundersökning som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet.

Ett strafföreläggande skall sättas upp skriftligen och undertecknas av åklagaren. Strafföreläggandet eller ett skriftligt besked om dess innehåll skall lämnas eller sändas till den misstänkte.

Har åklagaren utfärdat ett strafföreläggande som avser villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter bör han underrätta den misstänkte om beslutet vid ett personligt sammanträffande, se 3 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål och 1 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Ett strafföreläggande godkänns genom att den misstänkte undertecknar och tillställer behörig mottagare – för närvarande den lokale åklagaren i Kiruna – en förklaring att han erkänner gärningen och godtar det straff samt den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som upptagits i föreläggandet. Avser ett strafföreläggande inte annat än böter eller böter och avgift till brottsofferfond och betalas hela beloppet till myndighet som regeringen bestämmer, utan att skriftligt godkännande skett, anses betalningen som godkännande, om det inte framgår att den misstänkte inte har avsett att godkänna föreläggandet.

Har ett strafföreläggande godkänts, gäller det som lagakraftvunnen dom.

Godkänner den misstänkte inte föreläggandet, skall åtal normalt väckas. Ett godkännande som sker sedan åklagaren utfärdat stämning eller stämningensansökan är utan verkan.

Finner åklagaren att ett godkänt strafföreläggande innehåller en uppenbar oriktighet till följd av skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får han under vissa förutsättningar besluta om rättelse av föreläggandet.

Eftersom ett godkänt strafföreläggande gäller som lagakraftvunnen dom, kan det inte överklagas utan bara angripas genom extraordinära rättsmedel. Ett strafföreläggande kan sålunda bli föremål för resning enligt bestämmelserna om resning av brottmålsdom i 58 kap. RB. Det kan vidare undanröjas enligt särskilda bestämmelser i 59 kap. 6–9 §§ RB.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen ett antal ändringar i reglerna om handläggning av strafföreläggande enligt 48 kap. rättegångsbalken.

– Strafförelägganden skall kunna sättas upp och utfärdas i form av ett elektroniskt dokument.

– Möjligheterna att godkänna ett föreläggande genom betalning utökas i viss mån.

– Reglerna när ett godkännande uteblir, dvs. när den misstänkte bestrider eller när godkännandet kommer in efter det att åklagaren på nytt har tagit upp frågan om ansvar, förenklas.

Vidare föreslås att åklagarmyndigheternas ärenderegister, Brådis, skall sekretessregleras. Slutligen föreslås en ändring i sekretesslagen (1980:100) för att klargöra att sekretessen för uppgifter i belastningsregistret endast gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

Överväganden

När institutet strafföreläggande infördes år 1948 fick det avse högst 20 dagsböter. Tillämpningsområdet har sedan dess utvidgats vid flera tillfällen. Senast skedde detta genom lagstiftning som trädde i kraft år 1997 (prop. 1996/97:8, bet. 1996/97:JuU4, rskr. 1996/97:39) varigenom möjligheten att låta strafföreläggande avse villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter infördes.

Det nu förevarande förslaget innebär inte någon förändring av tillämpningsområdet för strafföreläggande men väl moderniseringar och förenklingar i vissa avseenden. Moderniseringen sker främst genom möjligheten att sätta upp och utfärda strafföreläggande i form av ett elektroniskt dokument. Som regeringen anför bör denna möjlighet leda till snabbare och rationellare hantering av strafföreläggande. Användningen av tekniken med s.k. elektroniska signaturer torde innebära att några egentliga säkerhetsproblem i hanteringen inte behöver befaras.

Även de övriga förslagen rörande förfarandet vid strafföreläggande synes ägnade att bidra till en rationellare och snabbare process.

Vad gäller sekretessregleringen av åklagarmyndigheternas särskilda ärenderegister över brottmål instämmer utskottet i regeringens bedömning att en sådan reglering är nödvändig för att undvika att registret utnyttjas som ett belastningsregister i otillbörligt syfte. Genom förslaget förhindras nämligen s.k. samkörning av registeruppgifter. Utskottet har heller ingen erinran mot att bestämmelserna om sekretess för belastningsregistret förtydligas på det sätt regeringen föreslagit.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag.

I motion Ju23 (fp) begärs en utredning av möjligheten att låta strafföreläggande avse fängelse.

När strafföreläggandeinstitutet infördes, uttalades i lagmotiven att tillämpningen borde begränsas till de egentliga ordningsförseelserna. Med hänsyn härtill borde strafföreläggande inte kunna användas beträffande brott, på vilka kunde följa frihetsstraff (NJA II 1943 s. 603). Efter flera andra reformer bestämdes genom lagstiftning år 1994 att strafföreläggande skulle kunna användas beträffande alla brott, för vilka böter, dock inte normerade sådana, ingick i straffskalan (prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU22, rskr. 1994/95:40). Som ovan nämnts kan sedan 1997 strafföreläggande avse villkorlig dom.

I samband med att riksdagen behandlade förslaget att låta strafföreläggande avse villkorlig dom, uttalade utskottet bl.a. följande. En utvidgning av möjligheterna att använda strafföreläggandeinstitutet skulle medföra att resurserna för brottsbekämpning kunde användas på de områden där de bäst behövdes. Samtidigt måste beaktas att polis och åklagare vid dessa förfaranden fullgjorde såväl den brottsutredande som den dömande funktionen. Det fanns därför, enligt utskottets mening, en gräns för i vilken utsträckning man kunde utvidga användningen av denna reaktionsform.

Utskottet anmärkte för sin del att det i domstolarnas praxis förekom en rad fall där påföljden regelmässigt bestämdes till villkorlig dom, normalt i kombination med ett bötesstraff. Det gällde särskilt förmögenhetsbrott av begränsad omfattning som inte utgjorde återfall i brott och där gärningsmannen saknade övervakarbehov. Som exempel på sådana brott kunde nämnas stölder av engångskaraktär, bedrägerier bestående i övertrasseringar av eget konto och försäkringskassebedrägerier. Det rörde sig inte sällan om personer som tidigare inte var brottsbelastade men som i stundens ingivelse eller på grund av ekonomiska svårigheter begick brott för att bättra på sin ekonomiska ställning. Ansvarsbedömningen var i dessa fall i regel okomplicerad och påföljdsvalet ofta helt förutsebart.

Utskottet ansåg att regeringens förslag i de nyss nämnda fallen otvivelaktigt medförde att vissa mål skulle kunna handläggas mer rationellt, men mot detta skulle vägas att villkorlig dom i första hand kom i fråga för förstagångsförbrytare och att det ur kriminalpolitisk synvinkel fanns ett värde i att påföljden dömdes ut av domstol.

Utskottet delade i och för sig uppfattningen att det i vissa fall kunde finnas ett värde i att lagföringen skedde vid domstol. Detta gällde särskilt när det var fråga om unga lagöverträdare. När det gällde förstagångsförbrytare i allmänhet måste det, som regeringen anförde, vägas in att det förelåg en möjlighet att enligt 46 kap. 15 § rättegångsbalken företa bl.a. mål av nu aktuell

karaktär till huvudförhandling utan att den tilltalade var närvarande. Hade så varit fallet var den tilltalades enda kontakt med domstolen stämningen, kallelsen till förhandlingen, det skriftliga exemplaret av domen och en kortfattad beskrivning av innebörden av påföljden villkorlig dom. I de fall domen avkunnades i den tilltalades närvaro lämnades ofta inte heller någon utförligare beskrivning av vad påföljdsvalet innebar. För den tilltalade måste därmed skillnaderna mellan de olika formerna för beivrandet av brottet många gånger framstå som obetydliga.

Till detta kom att strafföreläggande vid villkorlig dom, enligt vad som förutskickades i propositionen, skulle presenteras vid ett personligt sammanträffande mellan åklagaren och den misstänkte, och alltså bli mindre anonymt än vad fallet blev vid ett förfarande inför domstol där den tilltalade inte inställt sig till huvudförhandlingen.

Avslutningsvis ville utskottet uttala att det ur kriminalpolitisk synpunkt kunde vara väl så viktigt att samhällets reaktion på den begångna gärningen kom i så nära anslutning som möjligt till tidpunkten för brottet. Detta kunde uppnås i större utsträckning med strafföreläggandeinstitutet än om en huvudförhandling i domstol måste avvaktas.

Mot bakgrund av det anförda kunde utskottet i princip ställa sig bakom förslaget i propositionen. Här hade utskottet när det gällde de uttalade farhågorna om att förslaget inte var acceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt tagit hänsyn till att reformen begränsats till fall där skuldfrågan skulle vara okomplicerad och påföljdsvalet helt förutsebart. Utskottet ville också i sammanhanget påpeka att åklagare redan enligt gällande regler hade möjlighet att meddela åtalsunderlåtelse i sådana fall där det kunde antas att påföljden i händelse av åtal skulle bli villkorlig dom och det förelåg särskilda skäl. Utskottet utgick visserligen från att åtalsunderlåtelse i dessa fall endast var avsedd att förekomma i undantagssituationer när en lagföring inför domstol framstod som opåkallad. Från principiell synpunkt kunde emellertid hävdas att det inte förelåg någon större skillnad mellan denna åklagarnas rätt och den föreslagna ordningen (bet. 1996/97:JuU4 s. 4 f).

I fråga om det nu aktuella motionsyrkandet vill utskottet framhålla följande.

Enligt 30 kap. 1 § brottsbalken gäller att vid val av påföljd fängelse är att anse som en svårare påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Vid huvudförhandling i brottmål skall, enligt 1 kap. 3 b § rättegångsbalken, tingsrätten normalt bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Rör huvudförhandlingen mål om brott, för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är tingsrätten dock domför utan nämndemän, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot. Ett fängelsestraff kan alltså bara ådömas av fullsuttan rätt, dvs. lagfaren domare jämte nämndemän.

Av 46 kap. 15 § andra stycket 1 rättegångsbalken framgår att om saken kan utredas tillfredsställande, får målet avgöras i den tilltalades utvaro om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening. Fängelse får dock, enligt paragrafens tredje stycke, ådömas endast om

den tilltalade vid ett tidigare rättegångstillfälle för huvudförhandling underlåtit att inställa sig personligen.

Såsom framhållits i åtskilliga tidigare lagstiftningsärenden erbjuder strafföreläggandeinstitutet väsentliga fördelar framför allt när det gäller snabbhet i förfarandet och effektiv användning av statens resurser. Samtidigt är det, som utskottet tidigare framhållit, tydligt att det finns en gräns för hur långt användningen av strafföreläggande kan utsträckas.

Visserligen skulle vissa av de argument beträffande handläggningen i domstol som anfördes till stöd för att låta strafföreläggande avse villkorlig dom kunna anföras även till stöd för att det borde vara möjligt att också förelägga kortare fängelsestraff genom strafföreläggande. Likaså skulle det kunna hävdas att i sådana fall där brottets art utgör skäl för fängelse, påföljdsbestämningen inte vore svårare än i sådana fall där det stod klart att påföljden skulle bli villkorlig dom. Enligt utskottets mening framstår det likväl som klart olämpligt att utvidga tillämpningsområdet för strafföreläggande på det sätt motionärerna begärt. Här bör inte bara framhållas att det från rättssäkerhetssynpunkt framstår som oacceptabelt att frihetsberövande skulle kunna ske utan domstolsprövning utan också att allvaret i en gärning som förskyllt fängelse bör inskräpas genom lagföring inför domstol. Härtill kommer att det framstår som principiellt felaktigt att i ännu ett avseende ge en åklagare större möjlighet att bestämma påföljd än vad som tillkommer en ensam lagfaren domare. Mot bakgrund härav kan utskottet inte finna något behov av en sådan utredning som motionärerna begärt. Motion Ju23 avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *propositionen* att riksdagen antar regeringens förslag till
 - a) lag om ändring i rättegångsbalken,
 - b) lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. beträffande *utvidgad användning av strafföreläggande* att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju23.
res. (fp)

Stockholm den 26 april 2000

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Siw Persson (fp), Anita Sidén (m) och Cecilia Magnusson (m).

Reservation

Utvidgad användning av strafföreläggande (mom. 2)

Siw Persson (fp) anför:

Enligt min mening kan flera av de skäl som fick motivera att låta strafföreläggande i vissa fall avse villkorlig dom även anföras till stöd för att låta strafföreläggande avse fängelsestraff. Det gäller särskilt vid s.k. artbrott, t.ex. rattfylleri, där det finns en fast påföljdspraxis. Att använda strafföreläggande i dessa fall skulle också innebära både en snabb reaktion på brottet och ett effektivare utnyttjande av samhällets brottsbekämpande resurser. Jag anser därför att det bör utredas om strafföreläggande skall kunna avse fängelse som påföljd. Vad jag nu anför bör ges regeringen till känna.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *utvidgad användning av strafföreläggande*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Ju23 som sin mening
ger regeringen till känna vad som anförts i reservationen.

Särskilt yttrande

Utvidgad användning av strafföreläggande (mom. 2)

Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Anita Sidén (m) och Cecilia Magnusson (m) anför:

Villkorlig dom får inte föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott som har begåtts av någon som inte fyllt 18 år. I samband med att strafföreläggandeinstitutet utvidgades till att omfatta villkorlig dom ansåg vi att personer under 21 år borde undantas från reformen. Vi ansåg att det ur kriminalpolitisk synpunkt fanns ett inte obetydligt värde i att påföljden även i dessa fall ålades av domstol; härigenom skulle också allvaret i samhällets reaktion mot brott tydligt visas. Vi har alltså denna uppfattning.

| | |
|--|---|
| Sammanfattning..... | 1 |
| Propositionen..... | 1 |
| Motionen..... | 1 |
| Utskottet | 1 |
| Ärendet och dess beredning | 1 |
| Allmänt om strafföreläggande | 2 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll..... | 3 |
| Överväganden | 3 |
| Hemställan | 6 |
| Reservation | 7 |
| Utvidgad användning av strafföreläggande (mom. 2), (fp)..... | 7 |
| Särskilt yttrande..... | 7 |
| Utvidgad användning av strafföreläggande (mom. 2), (m) | 7 |
| Bilaga | |
| Regeringens lagförslag..... | 8 |