

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Kritik mot Polismyndigheten för att en ordningsbot utfärdades trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för det. Även kritik mot en åklagare för bristande handläggning av en åtalsfråga

Beslutet i korthet: En cyklist blev påkörd av en bil. Vid Polismyndigheten utfärdades en ordningsbot för brott mot trafikförordningen mot föraren av bilen. Sedan det kommit fram att cyklistens skador var mer omfattande än vad som tidigare varit känt upprättade Polismyndigheten en anmälan om vållande till kroppsskada och redovisade en förundersökning om det brottet till åklagare. Åklagaren väckte åtal mot bilföraren för vållande till kroppsskada. Tingsrätten avvisade dock åtalet på grund av att lagföring av den åtalade gärningen redan hade skett genom ordningsboten.

JO konstaterar att en ordningsbot inte får utfärdas om det finns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. 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. Även om utredningen om skadeläget för cyklisten var bristfällig anser JO att de uppgifter som hade kommit fram var sådana att det fanns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kunde komma att föras. Det rådde också en osäkerhet avseende hur brottet skulle bedömas. Enligt JO borde inte någon ordningsbot ha utfärdats. Polismyndigheten kritiseras för att det ändå gjordes.

När det gäller åklagarens handläggning noterar JO att det i förundersökningsprotokollet från Polismyndigheten fanns information om den utfärdade ordningsboten. Omständigheterna var enligt JO sådana att åklagaren närmare borde ha utrett och övervägt om det fanns förutsättningar att väcka åtal. Åklagaren kritiseras för den bristande handläggningen.

Bakgrund

Den 7 november 2022 blev AA påkörd av en bil när han cyklade. En polispatrull skickades till olycksplatsen. När patrullen kom dit hade AA redan förts till sjukhus med ambulanshelikopter. Föraren av bilen, i JO:s beslut kallad NN, var kvar på olycksplatsen och förhördes i egenskap av vittne. AA ådrog sig skador i samband med olyckan.

Den 16 februari 2023 hölls ett nytt förhör med NN, då som misstänkt. Han delgavs misstanke om brott mot trafikförordningen för att inte ha anpassat avståndet till framförvarande fordon, dvs. AA:s cykel. Samma dag utfärdades

vid Polismyndigheten ett föreläggande av ordningsbot mot NN avseende det brottet. NN godkände ordningsboten.

Det kom senare fram att AA:s skador var mer omfattande än vad som tidigare varit känt, och att han bl.a. hade legat på sjukhus en längre tid efter olyckan. Mot bakgrund av dessa uppgifter upprättade Polismyndigheten en anmälan om vållande till kroppsskada. Vidare väckte Polismyndigheten frågan om undanröjande av den utfärdade ordningsboten men en åklagare bedömde att det inte fanns förutsättningar för det.

Polismyndigheten redovisade sedermera förundersökningen om vållande till kroppsskada till Åklagarmyndigheten och åtal kom att väckas mot NN för det brottet. AA lämnade in ett skadeståndsanspråk och bevisning till styrkande av de skador han ådragit sig.

En vecka innan huvudförhandlingen skulle äga rum begärde NN genom sin försvarare att åtalet skulle avvisas med hänvisning till att han redan, genom ordningsboten, hade lagförts för gärningen (res judicata). Åklagaren medgav begäran. Tingsrätten bedömde att res judicata förelåg och avvisade åtalet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 oktober 2024 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. AA var kritisk bl.a. till att polisen hade utfärdat ordningsboten trots att det fanns anledning att tro att han ville begära skadestånd av NN. Vidare menade AA att åklagaren inte borde ha väckt åtal för vållande till kroppsskada, för att sedan medge avvisning av åtalet utan att det kommit fram några nya omständigheter.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att göra en utredning och yttra sig över det som fördes fram i anmälan om föreläggandet av ordningsboten. Vidare uppmanades Åklagarmyndigheten att göra en utredning och yttra sig om handläggningen av åtalet om vållande till kroppsskada.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig till JO den 10 mars 2025. Av yttrandet framgår bl.a. följande.

Efter trafikolyckan förhördes, utöver föraren av bilen, även ett annat vittne. Det vittnet lämnade uppgifter om att han hade sett en ”farbror” som låg skadad på olycksplatsen. Farbrorn hade skrapat sig på vägen och det var hål i hans byxor.

AA förhördes på sjukhuset senare samma dag och uppgav då bl.a. att han kände sig ”allmänt mörbultad” och att han hade ont, bl.a. i vänster armbåge och i höger ben. Av förhørsanteckningarna framgår att AA gav polisen tillåtelse att ta

del av hans journalanteckningar. Det framgår inte huruvida AA tillfrågades om han hade något ersättningsanspråk.

En polisanmälan gällande brott mot trafikförordningen upprättades och förundersökning inleddes. Av polisanmälan framgår det som AA uppgett om sina smärtor. Dessa uppgifter fördes även in under rubriken ”Skador” i den trafikmålsanteckning som upprättades efter olyckan. Där antecknades även att AA var medförd till sjukhus för vidare undersökning och att skadorna var lindriga. Trafikmålsanteckningen lades in som en bilaga till förundersökningsprotokollet.

Polismyndigheten redogjorde vidare för upplysningar från berörda befattningshavare.

Poliskommissarien CC uppgav följande.

Den 7 november 2022 tjänstgjorde han som stationsbefäl vid polisområde Gotland. I den funktionen ingår att hantera alla inkommande ärenden för initiala beslut om inledande av förundersökning m.m. Mot bakgrund av avrapporteringen om trafikolyckan som ägt rum tidigare samma dag beslutade han att inleda förundersökning avseende brott mot trafikförordningen (ej anpassat avstånd till framförvarande fordon).

De utredningsuppgifter som hade antecknats i ärendet när han granskade anmälan var knapphändiga. Det föreföll uppenbart att cyklisten hade ådragit sig skador i samband med olyckan. Sammantaget fanns det anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats i samband med händelsen.

Polisinspektören DD uppgav bl.a. följande.

Han tilldelades ärendet den 25 november [2022] i sin roll som jourförundersökningsledare. Det misstänkta brottet var av enkel beskaffenhet, ett s.k. mängdbrott, och skulle därför ledas av en polisiär förundersökningsledare. Mängdbrott skulle som regel hanteras av lokalpolisområdet men på polisområde Gotland fanns ingen utredningsgrupp varför jourförundersökningsledare tillsammans med förundersökningsledare på utredningssektionen hanterade alla ärenden från det polisområdet. Vid denna tid var situationen ansträngd med få förundersökningsledare på utredningssektionen. Utifrån ärendets innehåll bedömde han därför att ärendet kunde anstå till senare handläggning/utredning.

Av utredningen i ärendet framgick att målsäganden AA hade förts till sjukhus. I anmälan och i förhöret med AA hade det dokumenterats att denne hade smärtor på olika ställen på kroppen. Trots det hade varken avrapporterande polis eller den förundersökningsledare som granskade ärendet den 7 november 2022 ansett att det funnits anledning att anta [att] vållande till kroppsskada hade begåtts. Utifrån de uppgifter som AA hade lämnat ansåg inte heller DD att det fanns anledning att anta [att] brottet vållande till kroppsskada hade begåtts, eftersom de angivna smärtorna var att anse som ringa skador.

Föraren av personbilen, [NN], hade inte hörts som misstänkt och av hänsyn till hans höga ålder bedömde DD att han skulle höras i sitt hem och därefter skulle en ny bedömning av ärendet göras. Den 16 februari 2023 hölls misstankeförhöret med [NN] som då vidgick att han hade kört på AA och att han hade missbedömt avståndet till denne när han gjorde omkörningen.

Vid en samlad bedömning av vad som då hade framkommit bedömde DD att det inte gick att bevisa att [NN] hade gjort sig skyldig till ett medvetet risktagande när det gällde omsorg och varsamhet för brottet vårdslöshet i trafik. Vid sin

bedömning vägrade DD in att det saknades vittnen till påkörningen av AA tillsammans med [NN:s] uppgifter om att han kört ganska sakta åt samma håll som målsäganden och dennes hund samt att han missbedömt avståndet till AA när han skulle köra om denne. DD valde i stället att rubricera gärningen till att avse brott mot trafikförordningen (anpassa hastighet, motordrivet fordon, avstånd till framförvarande fordon) och inte lägga ner ärendet helt. [NN] mottog den utfärdade ordningsboten och ärendet avslutades.

Polismyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade därefter följande bedömning.

I ärenden där en trafikolycka medfört personskador uppstår frågor om ansvar för vållande till kroppsskada, vilket kan innebära komplexa juridiska bedömningar och bevisprövningar ... Utredningen ger intrycket av att uppgifterna om AA:s skador var bristfälliga vid den tidpunkt då förundersökningsledaren bedömde om det fanns skäl att misstänka vållande till kroppsskada. I efterhand framstår det som önskvärt att utredningen hade kompletterats innan ett ställningstagande gjordes i frågan. Vid sådana bedömningar kan det finnas anledning för en polisiär förundersökningsledare att kontakta åklagare, särskilt eftersom beslut om enskilt anspråk endast kan fattas av åklagare, som även har en skyldighet att biträda målsäganden i dessa frågor (jfr 2 § FUK [*förundersökningskungörelsen, JO:s anm.*]).

Som framgår ovan förutsätter ett beslut om föreläggande av ordningsbot att det inte finns skäl att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. Gränsen för när hinder föreligger för att utfärda ett sådant föreläggande är därför lågt satt.

Utredningen visar att AA blev påkörd av en bil när han cyklade på en allmän väg. Ett vittne på platsen observerade en ”farbror” ligga skadad på olycksplatsen, med skrapår från vägbanan. AA fördes till sjukhus för undersökning och uppgav i förhör samma dag att han kände sig allmänt mörbultad och hade smärtor på flera delar av kroppen. Han samtyckte även till att polisen tog del av hans journalanteckningar. Dessa uppgifter är tillräckligt konkreta för att det fanns skäl att anta att AA kunde komma att föra talan om enskilt anspråk. Således förelåg hinder mot att utfärda föreläggande av ordningsbot. Denna bedömning gäller även med beaktande av att det vid tidpunkten för beslutet inte var helt klart hur omfattande AA:s skador var. Till detta kommer att utredningen inte visar annat än att AA, trots utredningsstödet (DurTvå) anvisningar, inte tillfrågats om ersättningsanspråk, vilket också är en brist.

Det är beklagligt att föreläggandet av ordningsbot i detta ärende utfärdades trots att det fanns hinder. I efterhand kan konstateras att beslutet om föreläggande borde ha föregåtts av en kontroll av om AA avsåg att föra enskilt anspråk. Alternativt borde en åklagare ha kontaktats för en avstämning. Det finns inget som tyder på att det fanns hinder för en sådan kontakt. I detta fall väcktes även åtal för vållande till kroppsskada när ärendet nådde åklagaren.

En bidragande orsak till bristerna i handläggningen kan ha varit att ärendet inte vidarebefordrades till utredningsgruppen vid Polisområde Gotland [*som enligt vad som framgår av Polismyndighetens yttrande skulle hantera bl.a. vållande till kroppsskada i samband med trafikolycka och brott mot trafikförordningen, JO:s anm.*]. Detta verkar ha berott på en ansträngd arbetssituation vid gruppen vid den aktuella tidpunkten.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren EE) yttrade sig till JO den 4 februari 2025. Av yttrandet framgår bl.a. följande.

Den 20 mars 2024 redovisade Polismyndigheten en förundersökning till Åklagarmyndigheten om vållande till kroppsskada med NN som misstänkt och

AA som målsägande. Ärendet fördelades på åklagaraspiranten (numera assistentåklagaren) FF.

Den 22 mars 2024 väckte FF åtal mot NN för vållande till kroppsskada. Enligt gärningsbeskrivningen hade NN av oaktsamhet orsakat AA kroppsskador som inte varit ringa genom att ha kört på AA med bil den 7 november 2022. Oaktsamheten bestod i att NN vid omkörning av AA inte hållit tillräckligt avstånd.

Målet sattes ut till huvudförhandling den 30 maj 2024. Talan skulle vid huvudförhandlingen föras av assistentåklagaren GG. Efter att NN begärt att åtalet skulle avvisas på grund av res judicata, och GG medgett begäran, avvisade tingsrätten åtalet. När tingsrättens beslut hade vunnit laga kraft lade GG ned åtalet.

FF uppgav inför Åklagarmyndighetens yttrande till JO bl.a. följande.

Det förundersökningsprotokoll rörande brottet som Polismyndigheten lottat upp till Åklagarmyndigheten innehöll en promemoria ... med information om en tidigare utfärdad och godkänd ordningsbot avseende ej anpassat avstånd till framförvarande fordon den 7 november 2022. Av promemorian framgår vidare att ordningsboten hade begärts undanröjd av Polismyndigheten, men att så inte blev fallet genom ett åklagarbeslut ... I promemorian anges inte varför ordningsboten inte undanröjdes och inte om anmälan om vållande till kroppsskada avsåg samma gärning eller brott som ordningsboten behandlade. [...]

Det som kan konstateras är ... att med utgångspunkt i promemorian så uppmärksammade jag inte att det upplottade vållandebrottet skulle innebära att det var tal om res judicata. Detta mot bakgrund av att det i förundersökningsprotokollet angavs att ordningsboten inte var undanröjd vilket jag ansåg signalerade att det inte var tal om samma gärning eller rättskraft. Det föranledde att jag inte insåg problemet i att brottet som avsåg den tidigare ordningsboten innebar att det var rättskraftigt avgjort, och om det i sig föranledde att det var tal om hinder för åtals väckande. Vid närmare eftertanke och då jag i skrivande stund arbetat som åklagare i över ett år skulle jag undersökt frågan närmare, men missade således detta och utgick vid det tillfället från att anmälan om vållandebrottet inte avsåg samma gärning - det eftersom utredningshandlingarna hade inkommit (dvs. lottats upp) från Polismyndigheten och det inte fanns någon information som explicit uttryckte att det rörde sig om samma gärning.

GG uppgav för sin del bl.a. följande.

Jag utredde ... frågan om det har förelegat res judicata enligt 30 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) som medförde att åtalet skulle avvisas [– –]

Sammantaget ... kom jag fram till att tilltalad i målet inte kunde lagföras för vållande till kroppsskada på grund av res judicata. Med anledning av detta medgav jag försvararens avvisningsbegäran. [– –] Anledningen till nedläggningsbeslutet var nya omständigheter. Att ordningsboten utfärdats och att det utgjort samma gärning som vållande till kroppsskada var i sig inga nya omständigheter, då omständigheterna förelåg redan vid tidpunkten för åtals väckande och en promemoria innehållande i vart fall delvis uppgifter om detta fanns i förundersökningsprotokollet. Däremot förelåg nya omständigheter genom

tingsrättens lagakraftvunna beslut att avvisa åtalet, som var grunden för mitt nedläggningsbeslut.

Beträffande FF:s handläggning uppgav vice chefsåklagaren HH för kammarledningens räkning bl.a. följande.

FF var vid tiden för handläggningen ny som åklagare. Vad gäller själva handläggningen delar kammarledningen hans bedömning att omständigheterna i ärendet var sådana att han borde ha företagit en mer djupgående kontroll av den godkända ordningsbotens betydelse för lagföringen av det aktuella brottet vållande till kroppsskada. Kammarledningen vill i sammanhanget dock lyfta fram att Polismyndigheten måste anses ha stor del i den uppkomna situationen i och med att myndigheten kom att färdigställa och redovisa förundersökningen om vållande till kroppsskada till åklagarkammaren trots att de hade den fullständiga bilden.

Åklagarmyndigheten redogjorde för rättslig reglering och redovisade därefter följande bedömning.

Det kan konstateras att [NN] har godkänt ett föreläggande av ordningsbot som avser att han inte har anpassat avståndet till framförvarande fordon. Inget annat har framkommit än att ordningsboten avsåg avståndet till AA i samband med att denne blev påkörd. Efter att ordningsboten godkänts av [NN] har polisen fått kännedom om att AA orsakats allvarligare skador än vad som tidigare var känt. Polisen har då överlämnat frågan om undanröjande av ordningsboten till åklagare som beslutat att det inte fanns skäl för undanröjande. Det ledde till att polisen upprättade en anmälan om vållande till kroppsskada samt slutförde och redovisade förundersökningen till Åklagarmyndigheten.

Förundersökningsprotokollet innehöll viss information om den aktuella ordningsboten. Mot bakgrund av att polisen, trots att det fanns en tidigare godkänd ordningsbot avseende händelsen som inte undanröjts av åklagare, ändå färdigställde och redovisade förundersökningen till Åklagarmyndigheten har jag viss förståelse för att [FF], som var ny i tjänsten som åklagare, förbisåg frågan om eventuell res judicata.

Som Högsta domstolen har konstaterat är frågan om rättskraftens omfattning en bedömningsfråga där hänsyn måste tas till de skiftande förhållanden som kan råda i olika situationer. Vid bedömningen har det betydelse om de båda gärningarna avser väsentligen samma händelseförlopp, om det finns ett nära tids- och rumssamband samt om det råder överensstämmelse när det gäller angreppsobjekt eller brottsresultat. Mot bakgrund härav och med beaktande av de allvarliga skador som AA orsakades, får det anses ha förelegat ett intresse av att få saken prövad av domstol, trots att det också fanns omständigheter som talade för att åtalet avsåg samma gärning som ordningsboten. Jag anser därför att det funnits skäl att väcka åtal samt att åtal varit påkallat ur allmän synpunkt. [FF:s] handläggning kan, trots att han förbisåg frågan om eventuell res judicata, inte anses ha varit felaktig.

Av [GG:s] upplysningar framgår att hon inför yttrandet till tingsrätten den 27 maj utredde frågan om res judicata genom att läsa lagkommentaren till 30 kap. 9 § RB [rättegångsbalken, JO:s anm.], Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning Vårslöshet i trafik och trafikrelaterade vållandebrott (RåV 2023:18) samt ta del av tidigare avgöranden. [GG] redogjorde sedan för sin bedömning i frågan om res judicata i yttrandet till tingsrätten. Tingsrätten, som inte har varit bunden av vad åklagaren anfört, har häfter gjort bedömningen att vad [NN] lagförts för genom ordningsboten utgör samma gärning som den åtalet gäller och avvisat åtalet. Efter att tingsrättens beslut vunnit laga kraft beslutade [GG] följdriktigt att lägga ned åtalet. Det finns enligt min uppfattning inte skäl att ifrågasätta [GG:s] handläggning.

Anmälarens kommentarer

AA kommenterade myndigheternas yttranden och uppgav bl.a. följande. Han har svårt att förstå hur hans skador kunde bedömas som lindriga när han var så pass skadad att han fick åka ambulanshelikopter till sjukhuset. Efter olyckan var han inlagd nästan tre månader på sjukhus och har alltså stora men. Undersökningsledaren kontaktade dock inte honom och hade därför ingen kännedom varken om sjukhusvistelsen eller om skadeläget.

Bedömning

Föreläggandet av ordningsboten

För brott som hör under allmänt åtal får en polis under vissa förutsättningar utfärda ett föreläggande av ordningsbot (se 48 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, RB). Föreläggande av ordningsbot får dock inte utfärdas bl.a. om det föreligger anledning att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. 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. (Se 48 kap. 15 § RB.)

Rent allmänt kan sägas att en polis bör avstå från att utfärda ett föreläggande om han eller hon är tveksam när det gäller t.ex. frågan om gärningen är straffbar eller när det i övrigt föreligger något osäkerhetsmoment av betydelse (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, 11 juni 2025, version 98, JUNO, kommentaren till 48 kap. 15 §).

Det stod i det här fallet redan vid olyckstillfället klart att AA hade ådragit sig i vart fall vissa skador. I likhet med Polismyndigheten anser jag att det hade varit lämpligt att utredningen i den delen hade kompletterats i samband med beslutet att inleda förundersökning. Som myndigheten också har uppgett i sitt yttrande till JO kunde det då även ha funnits anledning att kontakta åklagare.

Även om utredningen om skadeläget var bristfällig var de uppgifter som hade kommit fram sådana att det fanns anledning att anta att AA kunde komma att föra talan om enskilt anspråk. Det rådde enligt min uppfattning också en osäkerhet avseende hur brottet skulle bedömas. Någon ordningsbot borde därför inte ha utfärdats. Polismyndigheten kritiserar för att det ändå gjordes.

Handläggningen av åtalet

Ingen får lagföras två gånger för samma gärning. Detta kommer till uttryck i bestämmelserna om en brottmålsdoms rättskraft. Nytt åtal får således inte väckas mot den tilltalade för en gärning för vilken han eller hon redan har dömts eller frikänts. (Se 30 kap. 9 § första stycket RB.) Ett godkänt föreläggande av ordningsbot likställs i detta avseende med en lagakraftvunnen dom (se 48 kap. 3 § andra stycket RB och Fitger m.fl., a.a., kommentaren till 30 kap. 9 §). Om ett nytt åtal väcks för samma gärning föreligger ett rättegångshinder på grund av res judicata, och åtalet ska avvisas (se 45 kap. 8 § RB).

Vid bedömningen av vad som omfattas av rättskraften har det betydelse om det kan sägas vara fråga om väsentligen samma händelseförlopp som läggs till grund för de båda åtalen, liksom om det råder överensstämmelse när det gäller angreppsobjekt eller brottsresultat. Andra faktorer som kan påverka bedömningen är t.ex. om det finns ett nära samband i tid och rum mellan gärningarna. Frågan om gärningens rubricering ges generellt inte någon avgörande betydelse. (Se ”Promessas bokföring” NJA 2023 s. 523 p. 11–13.)

I det förundersökningsprotokoll som redovisades från Polismyndigheten fanns information om den utfärdade ordningsboten. Som framgått av utredningen bedömde tingsrätten att boten utgjorde hinder mot ett åtal på grund av dess rättskraft.

Om en åklagare överväger att väcka åtal för ett brott som på något sätt har anknytning till ett händelseförlopp som varit aktuellt i ett lagakraftvunnet avgörande, måste han eller hon undersöka om brottet omfattas av avgörandets rättskraft. Detta krav måste ställas på alla åklagare, oavsett hur erfaren han eller hon är i sin tjänst. Omständigheterna var i det här fallet sådana att FF närmare borde ha utrett och övervägt förutsättningarna för att väcka åtal för vållande till kroppsskada. Han kritiserar för sin bristande handläggning.

GG:s agerande föranleder inga uttalanden från min sida.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson har föredragit ärendet och byråchefen Nils Västberg har deltagit i beredningen.