

Handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning

I ett beslut den 16 december 1999 anförde chefsJO Eklundh bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade AA chefsåklagaren BB (Åklagarmyndigheten i Västerås, Åklagarkammaren i Karlstad) med anledning av att denne inte hade väckt åtal mot näringsminister CC för olovlig körning. AA anförde särskilt att han själv nyligen hade blivit åtalad och dömd för att ha kört en personbil ca tio meter på en bensinstation. Han frågade mot den bakgrunden om inte likhet inför lagen gäller i Sverige.

Utredning

Åklagarkammarens akt i ärendet – – – genomgicks. Vid granskningen framkom bl.a. följande.

Enligt en vid Polismyndigheten Värmland upprättad primärrapport framförde CC den 21 april 1999 en 60 ton tung timmerbil i Ransby. Den s.k. provturen var ca en km lång. CC har AB-körkort. Den 22 april 1999 inledde polismyndigheten förundersökning mot CC för olovlig körning och mot chauffören DD för tillåtande av olovlig körning. CC hördes inte under utredningen. DD hördes däremot som misstänkt den 10 maj 1999. Vid förhöret bestred DD ansvar för brott. Av förhöret framgick att han före körningen hade frågat CC om denne hade körkort, varvid CC hade svarat ”javisst har man körkort när man är näringsminister”. Färden gick enligt DD till på så sätt att CC skötte kopplingen och ratten, medan DD, som satt på tunneln mellan sätena, skötte växlingen och parkeringsbromsen.

Den 21 maj 1999 meddelade BB följande beslut.

Genom beslut av polismyndigheten har förundersökning inletts mot näringsminister CC för olovlig körning och mot åkeriägaren DD för tillåtelse till olovlig körning.

Förhör har hållits med DD, som har bekräftat att CC under en kortare sträcka fört lastbilen – – – med DD sittande så att han med lätthet kunnat ingripa i förandet. DD har dessutom uppgivit att han tidigare under dagen frågat CC om denne hade körkort

och därvid fått ett jakande svar. Även om aktsamhetskravet bör sättas högt för den som tillåter annan att föra körkortspliktigt fordon, såsom framgår av rättsfallet RH 1988:87, bedöms detta krav inte vara av den digniteten att DD haft anledning ifrågasätta näringsministrarnas behörighet och därför begära att få se på körkortet.

Under hänvisning härtill skall åtal inte väckas mot DD eftersom brott inte kan styrkas.

CC har gjort sig skyldig till olovlig körning genom att föra lastbilen utan att vara berättigad till det eftersom hans behörighet inskränker sig till AB. Med hänsyn till den korta sträcka som förandet avsett och genom de omständigheter i övrigt under vilka körningen kom till stånd samt då något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosatts skall förundersökningen mot CC läggas ned enligt bestämmelsen i 23 kap. 4a § 1 st. 2 p rättegångsbalken.

Ärendet remitterades till åklagarmyndigheten avseende beslutet beträffande

CC för upplysningar och yttrande över

- vilka överväganden som gjordes vid bedömningen att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosattes när förundersökningen i denna del lades ned,
- vilken anledningen var att CC inte hördes under förundersökningen,
- grunden för att CC i beslutet förklarades skyldig till olovlig körning utan att han dessförinnan hade hörts i saken, samt
- vilken praxis som tillämpas vid åklagarmyndigheten beträffande nedläggande av förundersökningar och åtalsunderlåtelse när det gäller enstaka fall av olovlig körning som inte är grov.

Åklagarmyndigheten anmodades slutligen att yttra sig om beslutets förenlighet med gällande rätt till den del detta avsåg CC.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren EE) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats upplysningar från BB.

BB

Genom beslut 1999-04-22 har polismyndigheten inlett förundersökning mot näringsminister CC för olovlig körning.

Den enda förundersökningsåtgärd – utöver inhämtande av vissa registeruppgifter – som därefter vidtagits är förhör med åkeriägaren DD, i dennes egenskap av ansvarig för att ha tillåtit CC till den aktuella körningen.

Av detta förhör framgår

att CC:s förande avsett en mycket kort sträcka

att hastigheten inte överstigit 20 km/tim och

att DD varit placerad i lastbilens förarhytt på sådant sätt att han lätt kunnat ingripa i CC:s förande.

Dessa omständigheter i sak, som varit ostridiga, liksom att CC saknade behörighet att föra ett fordon av detta slag utgjorde de objektiva grunderna inför min prövning av åtalsfrågan.

Från huvudregeln i 20 kap 6 § rättegångsbalken om åklagarens åtalsplikt ges undantagsbestämmelser i form av bland annat åtalsunderlåtelse. Därtill kommer bestämmelser i 23 kap 4 a § om förundersökningsbegränsningar.

Som grundrekvisit i båda fallen gäller att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas.

När det gäller brottet olovlig körning torde det i huvudsak endast vara det allmänna intresset som är av någon betydelse.

Genom uttalanden av departementschefen under lagstiftningsarbetet synes följande kriterier ha uppställts vad gäller väsentligt allmänt intresse:

att den misstänkte tidigare gjort sig skyldig till brott

att förverkande av egendom av icke obetydligt värde kan komma ifråga

att viss brottstyp börjat förekomma i besvärande stor omfattning

att det finns ett stort allmänt intresse av att domstol får bedöma en viss rättsfråga eller

att viss brottstyp är svårupptäckt eller svårutredd.

När det gäller CC:s brott synes inget av dess kriterier vara uppfyllt och således utgöra hinder för ett beslut om åtalsunderlåtelse. Vid beslutet om åtalsunderlåtelse har dessutom lagts stor vikt vid de särpräglade förhållanden under vilka körningen ägt rum.

Eftersom väsentligt enskilt intresse nästan undantagslöst tar sikte på målsägandens intresse utgör inte heller begreppet enskilt intresse något som talar emot ett beslut om åtalsunderlåtelse.

Så till frågorna varför CC inte hördes respektive förklarades skyldig.

I dessa avseenden skall rättegångsbalkens regler om förundersökningsbegränsning tillämpas.

Enligt 23 kap 4a § 1 st. 2 rättegångsbalken får förundersökning läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse. För åtalsunderlåtelse krävs i princip att klarhet råder i skuldfrågan. Något sådant krav finns inte uppställt för att förundersökningen skall få läggas ned vid förutsedd åtalsunderlåtelse. Beslut om förundersökningsbegränsning kan fattas när som helst under utredningen, under förutsättning att denna inte har slutförts. För beslutet saknar det betydelse om någon delgetts misstanke om brott eller ej.

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning har Riksåklagaren i cirkulär RÅC I:124 sid 29 gett följande allmänna råd under avsnitt 10.3: ”Det är angeläget att möjligheterna till förundersökningsbegränsning tas till vara. Även i de fall polisen är förundersökningsledare är det åklagaren som skall fatta beslut om förundersökningsbegränsning. Av resursskäl är det viktigt att det inte onödigtvis företas utredningar som resulterar endast i beslut att underlåta åtal”.

Med de nu alltmer krympande utredningsresurserna hos polisen anser jag det vara en skyldighet för åklagaren att ta till vara de möjligheter som lagstiftaren genom rättegångsbalken gett för att undvika onödiga utredningar.

När det gäller av JO efterfrågad praxis beträffande nedläggande av förundersökningar och åtalsunderlåtelser vid olovlig körning som inte är grov har jag inte tillräckligt underlag för att kunna lämna några upplysningar.

EE

Jag kan i alla väsentliga hänseenden ansluta mig till vad BB anført i sina upplysningar. Det är således det normala – inom vårt distrikt, liksom i övrigt i landet – att olovlig körning utreds och lagförs. Utrymmet för åtalsunderlåtelse i sådana fall är litet. Som Riksåklagaren anført i allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (RÅC I:124) bör dock åtalsunderlåtelse kunna meddelas, utöver i rapporteftergiftsfall, ”vid sådana förseelser mot regler för trafiken som i det enskilda fallet är av ringa betydelse för trafiksäkerheten eller framstår som ursäktliga” (sid 12).

Det gällande regelverket lämnar således ett visst utrymme för åtalsunderlåtelse vid olovlig körning. I detta ärende föreligger, som BB har redovisat, sådana särpräglade förhållanden som enligt min mening sammantaget medfört att förseelsen varit av synnerligen begränsad betydelse för trafiksäkerheten. Om förundersökningen hade slutförts och klarlagt att CC gjort sig skyldig till förseelsen hade det således varit motiverat att meddela CC åtalsunderlåtelse för gärningen.

Som BB anför skall en inledd förundersökning läggas ned så snart en åtalsunderlåtelse kan förutses. Den tillkommande förutsättningen är blott att ett sådant beslut inte strider mot ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse, ett intresse som i detta sammanhang således skall vara knutet till själva förundersökningsfrågan (se härom i RÅC I:124 sid 28). Med det utredningsmaterial som förelåg vid tiden för BB:s beslut kan jag inte se att något väsentligt allmänt intresse krävde att utredningen slutfördes.

BB har i sitt beslut förklarat att CC gjort sig skyldig till olovlig körning. Ett beslut om förundersökningsbegränsning är dock aldrig en sakerförklaring, vilket är bakgrunden till att ett sådant beslut kan fattas utan att den misstänkte delgivits misstanke om brott. Beslutet att nedlägga förundersökningen innebär således inte att CC:s skuld har fastlagts, beslutet har inte sådan verkan. Det var därför fel av BB att uttala sig i skuldfrågan i beslutet. Det är också mycket möjligt att BB endast genom en misskrivning kommit att ge uttryck för en uppfattning om CC:s skuld.

Med den anmärkningen att CC uttryckligen bort ha beskrivits som misstänkt för olovlig körning i BB:s beslut är beslutet enligt min bedömning i överensstämmelse med gällande rätt.

Rättslig reglering

Om någon uppsåtligen för ett körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad att föra ett sådant fordon, skall han dömas för olovlig körning till böter (3 § första stycket lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott). Regler om förarbehörighet för särskilda fordonstyper finns i 5–9 §§ körkortslagen (1998:488). Av dessa framgår att AB-körkort inte ger behörighet att framföra ett fordon av det slag som här är aktuellt.

Svensk straffprocessrätt bygger på principen om åklagarens absoluta åtalsplikt. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) skall åklagaren väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är stadgat.

Ett exempel på undantag från den absoluta åtalsplikten är bestämmelsen i 20 kap. 7 § RB om åtalsunderlåtelse. Enligt detta lagrum får en åklagare besluta att underlåta åtal för brott under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, bl.a. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (första stycket 1). Av paragrafens andra stycke följer att åtal får underlåtas i andra fall än som nämns i första stycket, 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.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB. Förundersökning skall enligt 1 § första stycket 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. Enligt 4 § andra stycket skall en förundersökning läggas ned om det inte längre finns anledning till dess fullföljande. I 4 a § finns reglerna om förundersökningsbegränsning. Enligt denna bestämmelse får en förundersökning

läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter (första stycket 1). Vidare får ett sådant beslut fattas om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned (första stycket 2). Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte skall inledas (andra stycket).

I förarbetena (prop. 1984/85:3 s. 22 och 54 f.) till 23 kap. 4 a § RB i dess nuvarande lydelse ges följande för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse gemensamma riktlinjer beträffande tillämpningen av rekvisitet ”allmänt intresse”.

Avsikten är naturligtvis att det nya grundrekvisitet skall öka utrymmet för åtalsunderlåtelse i förhållande till gällande rätt. Liksom f.n. bör dock en vägledande synpunkt vara att åtalsunderlåtelse inte bör få medföra att likartade fall bedöms olika. Intresset av att tilltron till rättsväsendets objektivitet upprätthålls kan alltså göra ett åtal påkallat. Ett annat viktigt allmänt intresse som kan tala för åtal kan vara att den misstänkte förut gjort sig skyldig till brott. Som ytterligare skäl för åtal kan nämnas att förverkande av egendom av icke obetydligt värde kan komma i fråga.

Av stor och ofta avgörande betydelse när det gäller att bedöma om ett viktigt allmänt intresse kräver åtal blir naturligtvis brottets svårhet och omständigheterna i övrigt kring detta. Allmänpreventiva synpunkter kan emellertid ibland tala för att ett domstolsförfarande kommer till stånd även vid mycket lindriga brott. Det kan sålunda vara nödvändigt att särskilt markera att en viss brottstyp inte accepteras av samhället, t.ex. om en viss brottslighet har börjat förekomma i besvärande stor omfattning. Det kan också i vissa fall finnas ett stort allmänt intresse av att domstol får bedöma en viss rättsfråga.

Riksåklagaren har i cirkulär RÅC I:124 utfärdat allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning samt föreskrifter om viss underrättelseskyldighet. Förundersökningsbegränsning behandlas i avsnitt 10. I cirkuläret uttalas beträffande rekvisitet ”allmänt intresse” bl.a. att ett skäl för att genomföra förundersökning kan vara att en händelse väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i saken eller att utredningen av annan anledning har stor självständig betydelse (RÅC I:124:28).

Av den proposition som har nämnts i det föregående framgår vidare att ett beslut om att begränsa en förundersökning inte förutsätter att skuldfrågan är klarlagd vid tiden för beslutet. Regeln i 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB innebär att en hypotetisk bedömning av åtalsfrågan skall göras under antagande att förundersökningen avslutats och skuldfrågan klarlagts (a. prop. s. 55; jfr Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:29 f.).

I det inledande avsnittet i RÅC I:124 nämns att det för en åtalsunderlåtelse i princip krävs att klarhet råder i skuldfrågan men att något motsvarande krav inte finns uppställt för att en förundersökning skall få läggas ned vid förutsedd åtalsunderlåtelse (RÅC I:124:27). I samma avsnitt uttalas vidare att bestämmelsen om

förundersökningsbegränsning får sitt innehåll främst genom reglerna om åtalsunderlåtelse. Kan ett beslut om åtalsunderlåtelse förväntas är således presumtionen att förundersökningen skall läggas ned. En utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse ökar därför automatiskt utrymmet för förundersökningsbegränsning.

När förundersökningen avslutas skall beslut meddelas huruvida åtal skall väckas (23 kap. 20 § RB).

Bedömning

Som nyss har nämnts har åklagaren enligt svensk straffprocessrätt i princip absolut åtalsplikt. Detta innebär att åklagaren har inte bara befogenhet utan också skyldighet att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 20:11). Olovlig körning är ett sådant brott. När förundersökningen är avslutad skall åklagaren således besluta om åtal skall väckas eller inte. Undantag från den absoluta åtalsplikten görs emellertid genom reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.

Ett beslut att inleda eller lägga ned en förundersökning eller att väcka eller inte väcka åtal bygger på bedömningar med avseende på bl.a. vilken bevisning det finns och vad man kan vänta sig få fram under en brottsutredning. I bedömningsfrågor av detta slag kan man ha olika uppfattningar utan att någon av uppfattningarna behöver vara direkt felaktig. Också ett beslut om förundersökningsbegränsning grundar sig på bedömningar, vilka i enlighet med det nyss sagda kan ge utrymme för skilda ställningstaganden.

Av utredningen framgår att DD under förundersökningen hördes som misstänkt samt att undersökningen beträffande honom avslutades genom ett beslut av åklagaren att åtal inte skulle väckas. Såvitt gällde CC lades förundersökningen däremot ned i ett tidigare skede med hänvisning till reglerna om förundersökningsbegränsning utan att något förhör hade hållits med honom. Ett sådant förfarande kan ge upphov till uppfattningen att likartade fall har behandlats olika. Det kan emellertid häremot invändas att förhållandena kring CC:s körning genom förhöret med DD blev utredda i den utsträckning som krävdes för ett beslut om förundersökningsbegränsning.

Som framgår av redovisningen för den rättsliga regleringen är en grundläggande förutsättning för ett beslut om förundersökningsbegränsning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet. Som BB har förklarat är i förevarande fall endast det allmänna intresset av någon betydelse. Frågan blir då om något sådant intresse åsidosattes genom beslutet att lägga ned förundersökningen mot CC.

Som framgår av redovisningen för den rättsliga regleringen anges i förarbetena till 23 kap. 4 a § RB i dess nuvarande lydelse ett antal exempel på omständigheter som talar emot ett beslut om förundersökningsbegränsning. I sitt yttrande hänför sig BB till vad som där sägs. Det bör emellertid framhållas att den nu nämnda uppräkningslistan inte kan anses vara uttömmande. I Riksåklagarens allmänna råd om bl.a. förundersökningsbegränsning anges därutöver som ett skäl för att genomföra

en förundersökning att en händelse har väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i saken (RÅC I:124:28).

Eftersom det här rörde sig om ett statsråd, väckte den i ärendet aktuella händelsen stor uppmärksamhet i massmedier runt om i landet, och som ett resultat av denna publicitet beslutade Polismyndigheten Värmland att inleda förundersökning med anledning av det inträffade. Utan att överdriva kan man således konstatera att händelsen var av stort allmänt intresse. Detta förhållande talar, mot bakgrund av det nyss återgivna uttalandet i Riksåklagarens allmänna råd, för att förundersökningen mot CC borde ha fullföljts, oavsett hur BB i övrigt såg på det inträffade. En annan sak är att en genomförd förundersökning sedan kan resultera i ett beslut om åtalsunderlåtelse.

Som tidigare har sagts bygger ett ställningstagande i en fråga om förundersökningsbegränsning på en bedömning av förhållandena i det särskilda fallet, och det kan enligt min mening inte med fog hävdas att BB:s beslut är formellt felaktigt. Jag vill emellertid rent allmänt uttala att det är av grundläggande betydelse för allmänhetens tilltro till rättsväsendet att frågor som gäller brottsutredningar handläggs på ett sådant sätt att man i möjligaste mån förebygger misstankar att det har tagits otillbörliga hänsyn vid fattandet av ett visst beslut. Jag vill i detta sammanhang särskilt peka på vad åklagarmyndigheten har uppgett i sitt yttrande att det normala inom myndighetens distrikt, liksom i övrigt i landet, är att olovlig körning utreds och lagförs.

BB har i nedläggningsbeslutet konstaterat att CC gjort sig skyldig till olovlig körning. Som sägs i åklagarmyndighetens remissvar innefattar ett beslut om förundersökningsbegränsning emellertid inte ett konstaterande att någon har gjort sig skyldig till brott. I det här aktuella fallet hade CC över huvud taget inte hörts under utredningen och han hade således inte heller delgetts misstanke om brott. Jag delar således åklagarmyndighetens uppfattning att det var fel av BB att uttala sig i skuldfrågan. BB har i sitt yttrande inte uttryckligen besvarat frågan om anledningen till att så skedde. Mot bakgrund av vad han har uppgett i denna del utgår jag emellertid, liksom åklagarmyndigheten i sitt yttrande, från att formuleringen är resultatet av en misskrivning.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.