



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Isabel Andersson

Överprövning av åklagarbeslut
Överprövningsinstitutet i teori och praktik

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Professor Gunnar Bergholtz

Ämnesområde: Processrätt

Höstterminen 2000

Innehåll

1 INLEDNING	4
1.1 FRÅGESTÄLLNINGAR	4
1.2 UPPSATSENS SYFTE OCH AVGRÄNSNING	4
1.3 MATERIAL OCH METOD	5
2 HISTORISK BAKGRUND.....	6
2.1 ÅKLAGARVÄSENDET	6
2.2 ÖVERPRÖVNINGEN OCH TILLSYNSVERKSAMHETEN	6
3 ÖVERPRÖVNING SOM RÄTTSLIGT INSTITUT	8
3.1 RÄTTSLIG GRUND	8
3.1.1 Rättegångsbalken och anslutande författningar.....	8
3.1.2 Överprövningsinstitutets samband med förvaltningsrätten	9
3.2 VILKA BESLUT KAN BLI FÖREMÅL FÖR ÖVERPRÖVNING?	9
3.3 VEM KAN BEGÄRA ÖVERPRÖVNING?	10
3.4 DEN KLAGANDES STÄLLNING BETRÄFFANDE OFFENTLIGHET OCH SEKRETESS.....	11
3.5 HANDLÄGGNINGEN AV ÖVERPRÖVNINGENSÄRENDEN.....	13
3.5.1 Handläggningen hos regionåklagarmyndighet	13
3.5.2 Handläggningen hos RÅ.....	14
3.5.3 Överprövning kontra omprövning	15
3.6 ÖVERPRÖVNINGENSÄRENDETS FÖRHÅLLANDE TILL MÅLETS HANDLÄGGNING I DOMSTOL ..	15
4 ÖVERPRÖVNING SOM LED I TILLSYNSVERKSAMHETEN	17
4.1 RÅ:S OCH ÖVERÅKLAGARNAS TILLSYN ÖVER ÅKLAGARVÄSENDET	17
4.1.1 Överprövningen och RÅ:s allmänna tillsyn.....	17
4.1.2 Överåklagarnas tillsynsverksamhet.....	17
4.1.3 Överprövningen och brottsanmälan mot åklagare.....	18
4.2 JO:S OCH JK:S GRANSKNING AV ÅKLAGARVÄSENDET.....	19
4.2.1 JO:s och JK:s allmänna tillsyn över myndigheterna.....	19
4.2.2 Förhållandet mellan JO:s och JK:s allmänna tillsyn och RÅ:s tillsyn i form av överprövning.....	19
4.3 ÅKLAGARENS SJÄLVSTÄNDIGHET	20
5 DISKUSSIONEN OM ETT BEGRÄNSAT ÖVERPRÖVNINGSFÖRFARANDE: EFFEKTIVITET KONTRA RÄTTSSÄKERHET.....	23
5.1 FRAMFÖRDA SKÄL FÖR EN BEGRÄNSNING AV ÖVERPRÖVNINGSVVERKSAMHETEN	23
5.2 FRAMFÖRDA SKÄL MOT EN BEGRÄNSNING AV ÖVERPRÖVNINGSVVERKSAMHETEN	25
5.3 BEHOVET AV LAGSTIFTNING OM ÖVERPRÖVNINGENSINSTITUTET	26
5.4 SENARE ÖVERVÄGANDEN ANGÅENDE ETT BEGRÄNSAT ÖVERPRÖVNINGSFÖRFARANDE..	27
5.5 FRAMTIDEN	27
6 PRAXIS.....	29
6.1 VILKA BESLUT VAR FÖREMÅL FÖR ÖVERPRÖVNING?	29
6.1.1 Särskilt om de ärenden som rörde åtgärder under förundersökning.....	30
6.1.2 Särskilt om fallen i kategorin "övrigt"	30
6.2 VEM HADE BEGÄRT ÖVERPRÖVNING?.....	31
6.3 BROTTSTYPER SOM FÖREKOM I ÖVERPRÖVNINGENSÄRENDEN	32
6.4 BESLUT I ÖVERPRÖVNINGENSÄRENDENA.....	33
6.5 SÄRSKILT OM DE FALL DÄR ÖVERPRÖVNINGENSÄRENDET FÖRANLEDDE NÅGON ÅTGÄRD... 34	
6.5.1 Åtgärd: Återlämna ärendet för omprövning	34
6.5.2 Åtgärd: Överlämna åt åklagare att ta ställning till nya påståenden om brott.....	34
6.5.3 Åtgärd: Inleda förundersökning	35
6.5.4 Åtgärd: Återuppta och komplettera förundersökning.....	36

6.5.5 Åtgärd: Häva beslag.....	36
6.5.6 Åtgärd: Väcka åtal.....	36
6.6 OLIKA ÅKLAGARES REPRESENTATION BLAND ÖVERPRÖVNINGSÄRENDENA	37
6.7 SÄRSKILT OM DE FALL SOM ÄVEN HANDLAGTS HOS RIKSÅKLAGAREN	38
6.8 REFLEKTIONER ÖVER DET BEHANDLADE MATERIALET	39
6.8.1 Överrepresentation av påstådda tjänstefel	39
6.8.2 Betydelsen av åklagarväsendets beslutsformuleringar.....	40
7 AVSLUTANDE KOMMENTAR	43
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	
BILAGA	

1 Inledning

Det är allmänt känt att ett brottmål kan komma att prövas av tre instanser om det överklagas av åklagaren eller den tilltalade. Vad som är mindre känt är däremot att åtalsfrågan teoretiskt sett redan kan ha prövats tre gånger innan målet hamnat i tingsrätten. Ur bestämmelserna i rättegångsbalkens sjunde kapitel om åklagare kan nämligen härledas en rätt för högre åklagare att överpröva en lägre åklagares beslut.

Överprövningen är ett utflöde av riksåklagarens tillsynsskyldighet över åklagarväsendet i egenskap av Sveriges högste åklagare. Dessutom har överprövningsinstitutet fått funktionen av ett rättsmedel mot åklagares beslut, eftersom den som är missnöjd med ett beslut också kan begära överprövning.

1.1 Frågeställningar

Överprövningsinstitutet är inte författningsreglerat och därmed inte heller formaliserat. Därför finns ingen reglering av vem som kan klaga och på vilket sätt det bör ske. En av frågorna som väcks är om förfarandet, i den mån det kommer att bestå, i så fall bör formaliseras för att bättre tillgodose rättssäkerheten.

Diskussionen om överprövningsinstitutet kretsar kring de delvis sammanhängande frågorna om formalisering och begränsning, samt anknytande rättssäkerhetsaspekter.

En annan viktig fråga är i vad mån det faktum att en högre åklagare har möjlighet att överpröva en lägre åklagares beslut innebär en inskränkning i den självständiga ställning som åklagaren annars innehar.

1.2 Uppsatsens syfte och avgränsning

I denna uppsats har jag för avsikt beskriva överprövninginstitutet samt att redogöra för överprövningsinstitutets ursprung och dess inplacering i åklagarväsendets struktur (avsnitt 2-4). Min avsikt är inte att diskutera åklagarväsendets organisation i vidare mån än vad som är nödvändigt för förståelsen av beslutsgången i samband med överprövning. Vidare avser jag att följa den diskussion om överprövningsinstitutets lämplighet och nödvändighet som förts alltsedan rättegångsbalkens tillkomst (avsnitt 5).

För att ytterligare belysa ämnet har jag också för avsikt att undersöka ett antal beslut i överprövningsärenden (avsnitt 6). Den deskriptiva framställningen kommer att ske med utgångspunkt i de ovan nämnda frågeställningarna.

1.3 Material och metod

Överprövningsinstitutet är endast sparsamt kommenterat i den juridiska doktrinen och materialet består i den redogörande delen i huvudsak av offentligt tryck. Två mer omfattande skrifter finns, ett cirkulär från Riksåklagaren med anvisningar för handläggningen av överprövningsärenden, RÅC I:108 (12 s.), samt ett betänkande från justitiedepartementet, DsJu 1983:19, som behandlar Riksåklagaren och hans kansli, och därvid relativt ingående diskuterar överprövningsverksamheten (15 s.). I litteraturen används dessa genomgående, bl. a. i Peter Fitgers kommentar till rättegångsbalken, där avsnittet om överprövning i det närmaste ordagrant är hämtat från ovan nämnda cirkulärmeddelande. I övrigt behandlas ämnet endast på spridda ställen. Åklagarväsendet har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete, varvid även lednings- och tillsynsfrågorna tagits upp till diskussion. Vid användningen av den senare typen av källor kan man oftast ganska tydligt spåra ideologiska strömningar i lagstiftningsarbetet. I det här fallet handlar det om vilka aspekter som betonats under årtiondena, exempelvis individens rättsliga ställning och rättssäkerhet kontra effektiviteten i rättsapparaten och önskemål om att minska tidsåtgång och arbetsbelastning för de högre åklagarna.

Jag har valt att undersöka ett antal beslut i överprövningsärenden som fattats av överåklagare eller biträdande överåklagare i Malmö. Inom ramen för detta arbete är det inte möjligt att göra någon mer omfattande undersökning, utan begränsningar har funnits nödvändiga. Därför har jag begränsat mig till en åklagarmyndighet, samt valt en relativt kort tidsperiod, nämligen första halvåret 2000. På grund av dessa begränsningar är det inte möjligt att ur detta material dra några generella slutsatser. Däremot kan man få en bild av hur överprövningsinstitutet fungerar i praktiken och vilka funktioner det fyller. Undersökningen får därför benämnas explorativ snarare än empirisk.

Jag skulle här vilja ta tillfället i akt att rikta ett varmt tack till överåklagaren i Malmö, Sven-Erik Alhem, som varit mycket tillmötesgående med hjälp och svar på viktiga frågor. Dessutom vill jag särskilt tacka kanslipersonalen vid Överåklagarens kansli, som hjälpt mig att få tillgång till beslut i överprövningsärenden. Utan den hjälpen hade denna del av uppsatsen varit omöjlig att genomföra.

2 Historisk bakgrund

2.1 Åklagarväsendet

Åklagarväsendet har anor åtminstone från 1600-talet, då den av Kungl. befallningshavare tillsatte länsmannen fått befogenhet att väcka åtal i svårare brottmål, då målsäganden underlåtit detta, eller någon målsägande inte fanns.¹ I vissa finansrättsliga mål tjänstgjorde en särskild åklagare, nämligen landsfiskalen, som förordnades av kammarkollegium. I städerna fungerade i regel stadsfiskalen som allmän åklagare. Vissa mindre städer saknade stadsfiskal, varvid länsmannen i närmaste distrikt fick fullgöra hans funktion.²

Landsfogden hade funktionen av både överåklagare och länspolischef. I egenskap av överåklagare lydde han under justitiekanslerämbetet. Enligt den år 1942 antagna lydelsen av 7 kap. rättegångsbalken skulle justitiekanslern vara högste allmänne åklagare och chef för åklagarväsendet, men vid beslut vid 1947 års riksdag inrättades ett särskilt ämbete, riksåklagarämbetet³.

Införandet av den nya rättegångsbalken 1948 innebar stora förändringar för svensk processrätt, då bl. a. den akusatoriska processen och den fria bevisprövningen lagfästes. Åklagaren och den tilltalade var nu i princip likställda parter och åklagaren var inte längre som i den inkvisitoriska processen knuten till domstolen. Förstatligandet av åklagarväsendet skedde dock inte förrän 1965, i samband med en reformering av underrättsorganisationen⁴. Då fick man en enhetlig åklagarorganisation över hela landet.

2.2 Överprövningen och tillsynsverksamheten

Den gamla rättegångsbalken från 1734 års lag nämnde inget närmare om åklagarna och deras verksamhet, men däremot fanns annan lagstiftning. Överprövningsinstitutet var ingen nyhet vid tillkomsten av rättegångsbalken 1948. Tillsynsfunktionerna och möjligheten att överta mål kan spåras i tidigare författningar.

¹ Inger, Göran, Svensk rättshistoria, upplaga 3:1, Stockholm 1986, s. 119

² Almquist, Jan Eric, Processrättens historia, 3 rev. uppl. oförändrat omtryck 1976, Stockholm 1976, s. 36

³ Gärde, N. m. fl., Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande, Stockholm 1949, s. 66

⁴ Inger, Göran, Svensk rättshistoria, upplaga 3:1, Stockholm 1986, s. 301

Landsfogdeinstruktionen (1936:154) var på den punkten föregångare till 7 kap. rättegångsbalken. 3§ stadgade att *”I egenskap av överåklagare har landsfogden ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet inom länet, och åligger det honom att utöva tillsyn däröver, att begångna brott bliva lagligen beivrade.”* Landsfogden var vidare skyldig att *”...tillse att underlydande landsfiskaler, stadsfiskaler och polismän med åtalsrätt (distriktsåklagare) fullgöra sina skyldigheter i avseende å åklagarväsendet.”* För dessa ändamål ålades landsfogden att verkställa inspektioner och granska distriktsåklagarnas dagböcker i vad som avsåg kriminalpolis- och åklagarärenden.

4§ 2 mom. gav landsfogden rätt att överta mål: *”Då mål kräver mera omfattande utredning eller eljest omständigheterna sådant påkalla, må landsfogden anhängiggöra och utföra åtal [...]. Landsfogden äger ock att under enahanda förhållanden övertaga utförandet av åtal, som av distriktsåklagare anhängiggjorts.”*

Landsfogden kunde således överta mål på samma sätt som de högre åklagarna kan göra idag. Kanske hade emellertid övertagandet inte så mycket karaktären av en tillsynsfunktion utan var en möjlighet för landsfogden att från distriktsåklagaren överta mål som denne visserligen var behörig att handlägga, men där målet var av mer krävande beskaffenhet⁵.

I det arbete som låg till grund för nya rättegångsbalken kommenterade inte Processlagberedningen dessa bestämmelser närmare, utan konstaterade endast att det följde av den chefsställning som justitiekanslern och landsfogdarna intog i förhållande till de dem underställda åklagarna, att kunna anbefalla dessa åklagare att väcka viss talan, samt att överta uppgift från dem⁶. Några materiella ändringar avsågs alltså inte att göras från vad som gällde enligt landsfogdeinstruktionen.

Överprövningsinstitutet har alltså vuxit fram i praxis med utgångspunkt i bestämmelserna om de högre åklagarnas tillsyn över åklagarväsendet samt möjligheten att överta mål.

⁵ Heuman, Maths, Åklagarens uppgifter. I: Brottets beivrande, Heuman, Maths och Lassen, Bengt, Stockholm 1952, s. 136

⁶ SOU 1938:44

3 Överprövning som rättsligt institut

3.1 Rättslig grund

Överprövningsinstitutet saknar egentlig författningsreglering. Några lagbestämmelser om förfarandet och hur det skall gå till finns inte. Institutet har vuxit fram i praxis. Rättsligt stöd saknas dock inte helt, utan återfinns i rättegångsbalkens sjunde kapitel.

3.1.1 Rättegångsbalken och anslutande författningar

Den rättsliga grunden för överprövningsverksamheten finns i rättegångsbalken. I RB 7 kap. 2§ anges att riksåklagaren under regeringen är högste åklagare och i denna egenskap har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket, och att statsåklagarna under riksåklagaren har ansvaret inom sina verksamhetsområden. Här slås alltså det yttersta ansvaret fast, och här grundas också de högre åklagarnas tillsynsskyldighet. I RB 7 kap. 5§ anges att riksåklagaren och statsåklagare får överta uppgift som tillkommer lägre åklagare. Det är ur denna bestämmelse, i kombination med regeln om riksåklagarens och statsåklagarnas ansvar för åklagarverksamheten som överprövningsrätten härleds. Överprövningen är att anse som ett utflöde av riksåklagarens och statsåklagarnas tillsynsskyldighet, jämte inspektioner och rekommendationer.

Tidigare fanns ytterligare anvisningar för tillsynsverksamheten i åklagarinstruktionen (1974:910). 1989 ersattes denna med två olika författningar, en åklagarförordning (1989:848) och en instruktion för riksåklagaren (1989:847). Den senare kvarstår i oförändrad form, men innehåller inga direkta anvisningar angående överprövningen.

En ny åklagarförordning (1996:205) tillkom sedan i samband med en omorganisation av åklagarväsendet. Antalet åklagarmyndigheter är nu betydligt mindre än tidigare, och fungerar som kansliorter för ett större åklagardistrikt. Chef för varje åklagardistrikt är en överåklagare. Statsåklagare enligt rättegångsbalkens terminologi är överåklagaren, biträdande överåklagarna samt de statsåklagare som ej tjänstgör vid en åklagarkammare. De inledningsvis nämnda reglerna i rättegångsbalken hänvisar endast till statsåklagare, men i praktiken kommer överåklagaren inom varje region att vara den som i första hand handlägger ett överprövningsärende.

3.1.2 Överprövningsinstitutets samband med förvaltningsrätten

Möjligheten att vända sig till en högre åklagare kan också ses som en form av det förvaltningsrättsliga rättsmedlet rekurs⁷. Den som är missnöjd med ett beslut som fattats hos en myndighet i sådana fall där tjänstemannen inte meddelat beslutet på myndighetens vägnar, utan endast handlat i sin tjänsteställning kan vända sig till myndigheten eller en högre tjänsteman hos samma myndighet⁸. En klar likhet finns alltså mellan detta förfarande och överprövningsinstitutet. Något förvaltningsbesvär är det däremot inte frågan om, vilket framgår av förvaltningslagens 32§ där bl.a. åklagarmyndighets brottsbekämpande verksamhet klart undantas från lagens tillämpningsområde. Vid tillkomsten av förvaltningslagen diskuterades om denna skulle bli tillämplig även för åklagarnas verksamhet, t.ex. för åtgärder under förundersökningen, men detta ifrågasattes med tanke på att åklagarnas verksamhet är så nära anknuten till domstolarnas och i flera hänseenden regleras i rättegångsbalken⁹.

3.2 Vilka beslut kan bli föremål för överprövning?

Nästan alla beslut som fattats av en åklagare kan komma att bli föremål för en överprövning. Det kan gälla såväl beslut om beslag som beslut om att ej tillmötesgå den misstänktes begäran om utredning i visst hänseende¹⁰, men i huvudsak rör det sig om beslut som rör förundersöknings inledande eller nedläggande samt åtalsbeslut. De beslut som inte kan bli föremål för överprövning är åklagares beslut i sekretessfrågor. Den som är missnöjd med ett sådant beslut är hänvisad till den särskilda besvärsordning som anges i 15 kap. 7§ sekretesslagen (1980:100)¹¹. JK har uttalat att även om inte något hindrar att överprövning direkt sker av alla åklagarbeslut i brottmålsfrågor, bör ett ingripande med överprövning normalt inte ske i detaljfrågor under en förundersökning¹². Ofta har framförts att beslut som kommer att bringas till domstols prövning inte bör bli föremål för överprövning¹³. I sådana fall rekommenderas att överprövning normalt bör vägras med hänvisning till att frågan kommer att prövas eller, efter framställning, kan prövas av domstol. I undantagsfall kan det finnas skäl att verkställa överprövning även i dessa fall, t. ex. om beslutet omedelbart framstår som felaktigt.¹⁴ Ur effektivitetssynpunkt kan denna begränsning

⁷ Ekelöf, Per Olof, Rättegång V. Upplaga 7:1, Stockholm 1998, s. 141 not 247.

⁸ Sundberg, Halvar G. F., Allmän förvaltningsrätt, Stockholm 1955, s. 297-298

⁹ SOU 1968:27 s. 74

¹⁰ RÅC I:108

¹¹ RÅC 1:108

¹² JK 1986 s. 174. Här rörde saken riksåklagarens överprövning av frågan om antalet vittneskonfrontationer som en åklagare utfört.

¹³ se t.ex. RÅC I:108 och prop. 1984/85:100 bilaga 4, s. 68

¹⁴ RÅC I:108

framstå som motiverad, åtminstone vid den typ av beslut som först nämndes, nämligen åtgärder under förundersökningen.

Mer problematiskt blir det i så fall med beslut om att väcka åtal. Skuldfrågan kommer att prövas av domstol, och för det fall åtalet visade sig sakna tillräcklig grund, kommer den misstänkte att frias av rätten. Här bortses emellertid från den stigmatisering som en rättegång kan innebära för den misstänkte.

3.3 Vem kan begära överprövning?

I princip finns inga begränsningar beträffande vem som kan begära överprövning. Den som på något sätt är föremål för ett åklagarbeslut kan naturligtvis klaga, men även andra som på något sätt har ett (berättigat) intresse i saken. Exempelvis kan det röra sig om målsägande, grupper av enskilda som på något sätt berörs eller annan som är missnöjd med ett beslut, t. ex. polismyndigheten. Riksåklagaren eller statsåklagare kan på eget initiativ överta ett ärende, och det finns egentligen inga begränsningar för vem eller vad som kan fästa uppmärksamheten på ett visst beslut. En begäran om överprövning innebär ju bara att man fäster RÅ:s och statsåklagarnas uppmärksamhet på ärendet, vilket lika gärna skulle kunna ske genom en tidningsartikel¹⁵. Därför betraktas inte den klagande, oavsett om denne berörs av klagomålen eller inte, som part i ärendet, och kan följaktligen inte ställa några krav på ärendets handläggning och prövningens omfattning¹⁶. Omständigheten att en begäran om överprövning gjorts av någon som är part eller på annat sätt har del i saken eller är helt utomstående skall inte avgöra hur ingående granskningen skall vara, utan det får avgöras från fall till fall¹⁷. En konsekvens av att den klagande inte betraktas som part blir att ärendet inte heller kommuniceras med honom. Har målsägande begärt överprövning av ett beslut att inte väcka åtal blir den misstänkte vanligen inte underrättad om att åtalsärendet tagits upp till förnyad prövning, såvida han inte skall höras under en eventuell utredning eller delges nytt material i analogi med 23 kap. 18§ RB¹⁸.

Exemplet med tidningsartikeln har nämnts ett flertal gånger, och då oftast i samband med diskussioner om möjligheterna att begränsa antalet överprövningar. Det faktum att det inte är ett reglerat klagoförfarande skulle tala för att det inte heller fyller någon viktig funktion i rättssäkerhetskänseende. Denna diskussion har jag för avsikt att återkomma till senare.

¹⁵ SOU 1967:59 s. 25

¹⁶ DsJu 1983:19 s. 68-69

¹⁷ RÅ-nytt nr. 9 1975

¹⁸ Ds Ju 1983:19 s. 69

I praktiken har överprövningen emellertid störst betydelse för två grupper: målsägande och andra som på annat sätt drabbats av ett brott samt misstänkta som är föremål för förundersökning eller åtal.

3.4 Den klagandes ställning beträffande offentlighet och sekretess

En begäran om överprövning behöver visserligen inte motiveras, utan syftar främst till att fästa den högre åklagarens uppmärksamhet på fallet, varefter en förutsättningslös bedömning kan göras. Möjligheten att klaga på ett beslut hänger ändå till viss del samman med vilken insyn som den enskilde kan få i ärendet. Den klagande betraktas ju inte som part och har därför ingen partsinsyn i ärendet. Att få ta del av uppgifter är över huvud taget en viktig faktor för att kunna ta tillvara sin rätt att klaga på ett beslut som uppfattas som felaktigt.

Allmänt sett gäller enligt sekretesslagen (1980:100) 5 kap. 1§ sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål och för åklagarmyndighets brottsbekämpande verksamhet i övrigt om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder kan motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Innan förundersökningen har avslutats är handlingar hos polisen inte allmänna handlingar, medan förundersökningsmaterial som har överlämnats till åklagare är allmänna handlingar hos denne.

Vad gäller då om förundersökningen lagts ned? Det finns en uppfattning om att paragrafen inte är tillämplig på en förundersökning som lagts ned¹⁹. Att det varit tveksamt vad som gällt framgår av att bestämmelsen prövats i ett antal rättsfall. I ett fall som rörde en begäran att ta del av handlingar i en nedlagd förundersökning uttalade Regeringsrätten att sekretess enligt 5 kap. 1§ inte gällde för någon del av handlingarna²⁰. Detta tolkades senare av kammarrätten som att *”Såvitt gäller bestämmelserna i 5 kap. 1§ sekretesslagen antecknas att regeringsrätten [...]förklarat att dessa inte blir tillämpliga beträffande uppgifter i en nedlagd förundersökning.”*²¹ Att denna uppfattning var felaktig klargjordes tydligt av Regeringsrätten: *”Denna kammarrättens uttolkning av Regeringsrättens dom (som meddelats den 5 juli 1990, se RÅ 1990 not 303) är inte riktig. Frågan huruvida 5 kap. 1§ sekretesslagen över huvud taget kan vara tillämplig på nedlagd förundersökning har inte vare sig närmare diskuterats eller avgjorts i nämnda regeringsrättsdom.”*²² Den enda slutsats som kunde dras var att 5

¹⁹ Så kommenteras 5 kap. 1§ Sekretesslagen i Karnov. Se Nils-Olof Berggren i Karnov 1998/99 s. 200

²⁰ RÅ 1990 not 303

²¹ RÅ 1992 Ref 15

²² ibid

kap. 1§ inte var tillämplig i det speciella fall som där prövades. Sekretess enligt det aktuella lagrummet kan alltså vara tänkbar även beträffande nedlagd förundersökning, om de i lagrummet givna förutsättningarna är uppfyllda. En nedlagd förundersökning kan ju också återupptas, och då skulle den aktuella paragrafen vara tillämplig. Material som hänför sig till förundersökning i brottmål *kan* alltså sekretessbeläggas med stöd av 5 kap. 1§ sekretesslagen.

Sekretess gäller vidare enligt 9 kap. 17§ sekretesslagen vid utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller för åklagarmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretess enligt denna paragraf gäller dock inte enligt 9 kap. 18§ för beslut huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas samt beslut om att förundersökning skall läggas ned. Besluten är alltså alltid tillgängliga för den enskilde. För det fall uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal upphör sekretessen att gälla såvida inte det är särskilt stadgat att domstolssekretess skall gälla.

Det har nu utarbetats ett lagförslag som skall ge bättre möjligheter för brottsoffer att få ta del av uppgifter ur förundersökningar.²³ Det föreslås en ändring i 9 kap. 17§ sekretesslagen, så att följande tillägg görs:

Utan hinder av sekretessen får en målsägande ta del av uppgift

- 1. i en nedlagd förundersökning som avslutats med beslut om att åtal inte skall väckas,*
- 2. i en annan brottsutredning som företagits enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken och som avslutats på annat sätt än med beslut att väcka åtal, med strafföreläggande eller med föreläggande av ordningsbot, eller*
- 3. i en avslutad utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.*

Detta undantag från reglerna om förundersökningssekretess skall dock inte gälla allmänt för brottsoffer som är missnöjda med ett beslut utan är i första hand avsett för de fall där uppgifterna behövs för att kunna tillvarata sin rätt. Lagrummet skall därför vidare stadga:

om målsäganden behöver uppgiften för att kunna få ett enskilt anspråk tillgodosett och det inte bedöms vara av synnerlig vikt för den som uppgiften rör, eller någon honom närstående, att den inte lämnas ut.

²³ Ds 2000:64

Lagändringen kommer därför inte att röra alla de fall, där en målsägande av olika skäl vill ta del av uppgifter ur en förundersökning. Den kan emellertid ändå komma att få viss betydelse för målsägandes möjlighet att ta del av annars sekretessbelagda uppgifter.

3.5 Handläggningen av överprövningsärenden

Det finns inga formkrav på en framställning om överprövning, utan förfarandet kan inledas oavsett om klaganden gjort framställningen muntligen eller skriftligen. En skriftlig begäran om överprövning är naturligtvis lämpligast för att redogöra för de skäl man anser ligga till grund för att beslutet bör överprövas.

Riksåklagaren har i ett cirkulärmeddelande angett föreskrifter för hur ett överprövningsärende bör handläggas²⁴. Där meddelas i stora drag det som följer under avsnitt 3.4.1 och 3.4.2. Handläggningen av överprövningsärenden aktualiserar också frågan om gränsdragningen mellan överprövning och omprövning, varför denna kommer att behandlas i ett särskilt avsnitt.

3.5.1 Handläggningen hos regionåklagarmyndighet

Vid en regionåklagarmyndighet är det överåklagaren som utför överprövningen, men ärendet kan delegeras till annan statsåklagare.

Normalt inleds förfarandet med att överprövningsmyndigheten inforrdar beslutsmyndighetens akt och tar del av handlingarna i målet. Detta ger i många fall tillräckligt underlag för beslut i överprövningsärendet. När det behövs kan dock beslutsmyndigheten anmodas avge yttrande över framställningen och eventuellt närmare utveckla grunderna för det klandrade beslutet, men RÅ förespråkar här restriktivitet för att inte i onödan tynga beslutsmyndigheten.

Om överprövningsmyndigheten med ändring av lägre åklagares beslut förordnar att åtal skall väckas finns två alternativ. Det första är att överprövningsmyndigheten väcker åtalet. Om så sker kan överprövningsmyndigheten själv utföra talan i målet eller uppdra åt beslutsmyndigheten att göra det. Den åklagare som fattat det ursprungliga beslutet bör inte, om han inte förklarat sig villig till det, åläggas att handlägga målet. Chefen för beslutsmyndigheten får annars i samråd med överprövningsmyndigheten besluta vilken åklagare som skall utföra åtalet. Det andra alternativet är att den åklagare som fattat det ursprungliga beslutet eller annan åklagare vid beslutsmyndigheten ansluter sig till

²⁴ RÅC I:108

överprövningsmyndighetens bedömning och är villig att väcka åtal i enlighet med överprövningsbeslutet. I så fall kan överprövningsmyndigheten återlämna målet till beslutsmyndigheten för fortsatt handläggning.

Om beslutet rör inledande av förundersökning och överprövningsmyndigheten med ändring av lägre åklagares beslut förordnar om inledande av förundersökning kan målet antingen i sin helhet handläggas vid överprövningsmyndigheten, eller kan det överlämnas till beslutsmyndigheten för verkställande av förundersökningen och nytt beslut. Överprövningsmyndigheten kan då ange varför förundersökning bör bedrivas, men dessa riktlinjer är inte bindande för den handläggande åklagaren. Därför bör heller inte överlämnande till beslutsmyndigheten ske utan att överprövningsmyndigheten försäkrat sig om att den åklagare som kommer att handlägga målet är beredd att driva förundersökning i enlighet med dessa riktlinjer.

Om beslutet rör en nedlagd förundersökning och överprövningsmyndigheten beslutar att den skall återupptas sker handläggningen antingen enligt de alternativ som gäller för att inleda förundersökning, eller enligt ett tredje alternativ. Målet handläggs då vid överprövningsmyndigheten, men beslutsmyndigheten ges i uppdrag att verkställa beslutade förundersökningsåtgärder, t. ex. hålla förhör, och sedan inkomma med utredningsmaterialet.

Underrättelse om utgången av ett överprövningsärende skall lämnas till den som begärt överprövningen samt till beslutsmyndigheten. Om beslutet innebär att åtal skall väckas skall även den misstänkte underrättas. Av ett beslut som fattas i anledning av en begäran om överprövning skall klart framgå om saken tagits upp till prövning eller om överprövning vägrats.

3.5.2 Handläggningen hos RÅ

Själva handlägningsförfarandet hos RÅ överensstämmer i stort med handläggningen hos regionåklagarmyndighet. Skillnaderna inträder när RÅ beslutar att åtal skall väckas eller att förundersökning skall inledas eller återupptas. Om RÅ beslutar om åtal anges brottsrubricering, gärningsbeskrivning och bevisuppgift i beslutet. Därefter överlämnas målet till regional åklagarmyndighet för fortsatt handläggning. Åtalet väcks på RÅ:s ansvar, men den åklagare som utför åklagaruppgiften kan ändå åberopa bevisning utöver den som RÅ angett. Om åtalsjustering blir aktuell skall åklagaren inhämta besked från RÅ, detsamma gäller om omständighet som kan förändra förutsättningarna för åtal framkommer.

Om RÅ beslutar att en nedlagd förundersökning skall återupptas beslutar RÅ vanligen att förundersökningen skall kompletteras. Därefter finns två alternativ. Det första är att RÅ i sitt överprövningsbeslut uppdrar åt överåklagaren att efter verkställd utredning fatta beslut i ärendet. Det andra är att RÅ behåller ärendet, men uppdrar åt överåklagare att verkställa

utredningen. När uppdraget är fullgjort överlämnas handlingarna till RÅ för beslut. Om RÅ beslutar att åtal skall väckas sker det enligt den ordning som ovan anges. I princip gäller detsamma för det fall att RÅ fattar beslut om att inleda en förundersökning.

3.5.3 Överprövning kontra omprövning

Överprövningen kan ske utifrån samma utredningsmaterial som legat till grund för det överprövade beslutet²⁵. Det behöver alltså inte ha tillkommit några nya omständigheter som föranleder att beslutet bör omprövas för att den högre åklagaren skall kunna göra det. Beslutsmyndigheten själv kan däremot inte ompröva ett beslut utan att nya omständigheter tillkommit efter beslutet.

En begäran om överprövning kan ibland innehålla uppgifter som är att se som nya omständigheter. Den klagande kan anföra någon typ av grund som innehåller ett påstående som inte tidigare tagits ställning till, vilket kan innebära en ny omständighet. Vad som är en ny omständighet är inte alltid helt lätt att avgöra. Ett rättsligt resonemang är t. ex. i allmänhet inte att se som en ny omständighet.

Om det visar sig att det verkligen är en ny omständighet som anförts kan beslutet omprövas av den beslutande åklagaren. I så fall behöver överprövning inte företas. Med hänsyn till strävan efter effektivt resursutnyttjande är omprövning att föredra före överprövning om det visar sig vara möjligt. Ärendet kan då återlämnas till den beslutande åklagaren för omprövning.

3.6 Överprövningsärendets förhållande till målets handläggning i domstol

Trafikmålskommittén uppmärksammade redan 1967 i sin utredning om förundersökning att det faktum att åklagares beslut är föremål för överprövning medförde dröjsmål i handläggningen av målet i domstol. Kommittén gick så långt som att hävda att begäran om överprövning av åtalsbeslut oftast var frågan om ren förhållningsteknik från de misstänkta sida, eftersom begäran om överprövning av åtalsbeslut oftast gick ut på att åtalet skulle läggas ned.²⁶ Då var praxis att domstolarna i allmänhet inte satte ut målet till huvudförhandling i fall där åtalsbeslutet var föremål för överprövning. Detta ändrades sedan i enlighet med kommitténs önskemål. Riksåklagaren framhöll senare att en begäran om överprövning av

²⁵ RÅC I:108

²⁶ SOU 1967:59 s. 25-27

åtalsbeslut som regel inte utgör skäl för att skjuta upp målets handläggning i domstolen och att åklagaren bör motsätta sig en begäran om det från den tilltalades sida, och givetvis inte själv ta initiativ till uppskov²⁷.

Numera är det alltså så att en begäran om överprövning inte automatiskt medför uppskjuten handläggning av målet, och ett pågående ärende medför ej rättegångshinder. Ett pågående överprövningsärende medförde inte heller tidigare rättegångshinder, men det var vanligare att man tillmötesgick den tilltalades begäran om uppskjuten handläggning i domstol. Denna praxis har nu frångåtts. Det kan emellertid även idag finnas fall där det vid en överblick av överprövningsärendet trots allt synes lämpligt att uppskjuta förhandlingen i rätten. Det blir då frågan om en bedömning av de skäl som motiverar en överprövning och om dessa synes vara så starka eller om ärendet t. ex. är så komplicerat att den högre åklagaren bedömer det vara lämpligt att förhandlingen i domstol skjuts upp. En annan möjlighet vid ett sådant fall är att behandla själva överprövningsärendet med förtur så att det hinner bli avgjort innan en nära förestående rättegång.

Det finns i och för sig inget hinder mot att överprövning företas även efter det att handläggningen i domstol påbörjats. Den slutgiltiga gränsen för när överprövning av åtalsfrågan ej längre kan ske torde vara när dom fallit, vilket bör följa av RB 20 kap. 9§ 1 st²⁸. Då kan nämligen åtal inte längre nedläggas. Skulle den högre åklagaren i sådana fall finna att åtalsbeslutet fattats på felaktiga grunder får denne i så fall överklaga till den tilltalades förmån. Även efter att dom fallit kan dock finnas beslut som kan bli föremål för överprövning, nämligen beslut om att överklaga alternativt inte överklaga en dom. I sådana fall är det också viktigt att överprövningsärendet behandlas skyndsamt, så att inte tiden för överklagande hinner gå ut.

²⁷ RÅ-nytt nr. 10 1971

²⁸ Ekelöf, Per Olof, Rättegång V. Upplaga 7:1, Stockholm 1998 s. 141

4 Överprövning som led i tillsynsverksamheten

Åklagarmyndigheterna står under tillsyn av flera organ. Riksåklagaren har som vi sett både ansvar för och tillsynen över åklagarväsendet. Dessutom finns JO och JK som också granskar verksamheten på alla nivåer. I det följande har jag för avsikt att redogöra för RÅ:s respektive JO:s och JK:s tillsyn samt vilka skillnader som föreligger.

4.1 RÅ:s och överåklagarnas tillsyn över åklagarväsendet

4.1.1 Överprövningen och RÅ:s allmänna tillsyn

RÅ:s tillsyn över åklagarväsendet är närmare definierad i förordningen med instruktion för riksåklagaren (1989:847). 2§ anger att riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. RÅ är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. För fullgörandet av dessa uppgifter skall RÅ meddela föreskrifter och allmänna råd.

I den tidigare RÅ-instruktionen (1974:910) fanns något utförligare anvisningar för tillsynen: Enligt 4§ skulle riksåklagaren genom inspektioner och andra åtgärder ”...hålla sig underrättad om åklagarväsendets tillstånd och behov samt om de förhållanden i övrigt som tillhör området för hans tjänsteutövning. Han bör ägna särskild uppmärksamhet åt tillämpningen av gällande bestämmelser att ej tala å brott och om strafföreläggande. Riksåklagaren bistår åklagarna med råd och upplysningar samt meddelar dem anvisningar för deras tjänsteutövning”.

Det faktum att särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt beslut om att ej väcka åtal har en stark koppling till överprövningsverksamheten. Riksåklagaren skulle och skall ju ytterst se till att rättstillämpningen blir enhetlig. Att granska beslut och i förekommande fall få till stånd en ändring kan bidra till ökad enhetlighet. Denna förordning är numera upphävd, men tål ändå att noteras, eftersom den senare RÅ-instruktionen är mer kortfattad om ämnet. Eftersom överprövningen är en företeelse som vuxit fram i praxis finns ingen anledning att anta att några väsentliga förändringar skett trots att nämnda lydelse utgått ur lagtexten.

4.1.2 Överåklagarnas tillsynsverksamhet

Överåklagarna har fått ett allt större ansvar för hur verksamheten bedrivs inom regionen²⁹. Även överåklagarna skall utöva tillsyn över åklagarväsendet och därvid enligt 5§ i den tidigare åklagarförordningen

²⁹ prop. 1993/94:100 Bilaga 3 s. 36

(1989:848) verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen. Den nuvarande åklagarförordningen från 1996 ger inga anvisningar om överåklagarnas tillsynsverksamhet, men sådana finns i ett av Riksåklagaren meddelat cirkulär. I Riksåklagarens cirkulär med föreskrifter och allmänna råd om överåklagarnas tillsynsverksamhet anges att överåklagarnas regelbundna tillsynsverksamhet främst utövas genom överprövning och granskning av anhållningsliggare. Även inspektioner skall genomföras och därvid skall särskild vikt läggas vid bl. a. frågor som rör åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning.³⁰ Det är då naturligt att överprövningsinstitutet får en central roll i överåklagarnas tillsynsverksamhet.

4.1.3 Överprövningen och brottsanmälan mot åklagare

En annan av RÅ:s och överåklagarnas uppgifter är att handlägga brott som åklagare begått i samband med tjänsten. Det är inte ovanligt att ett klagomål rubriceras som begäran om överprövning, men vid en närmare granskning av innehållet i stället bör uppfattas som en brottsanmälan mot en åklagare³¹. Om någon är missnöjd med ett beslut som en åklagare fattat är det inte ovanligt att man dels vill ha beslutet överprövat, dels vill göra gällande att åklagaren handlat brottsligt eller felaktigt.

Riksåklagaren har utfärdat föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. (RÅFS 1996:1)³². Av 3 och 4 §§ framgår att anmälningar om brott i tjänsten mot annan åklagare än överåklagare och åklagare som tjänstgör hos Riksåklagaren skall handläggas av överåklagare. Om det därvid uppkommer fråga om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd, skall ärendet överlämnas till Riksåklagaren för fortsatt handläggning. Överåklagaren bör vid handläggningen av ärenden av denna art först ta ställning till om det redan på grund av innehållet i anmälan finns anledning att inleda förundersökning, och i så fall överlämna ärendet till Riksåklagaren. Om förundersökning inte skall inledas bör beslut därom fattas så snart som möjligt, och därefter kan överåklagaren pröva det anmälda förfarandet inom ramen för ett tillsynsärende³³. Om det i ett överprövningsärende förekommer brottspåståenden som ger anledning att inleda förundersökning får den delen av klagomålet som innebär begäran om överprövning handläggas av överåklagare, medan brottsanmälan överlämnas till RÅ. Även frågor om disciplinansvar enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning handläggs av RÅ i egenskap av anställningsmyndighet.

³⁰ RÅC I:121

³¹ RÅC I:108

³² RÅFS 1996:1 upphäver RÅC I:98 som innehöll anvisningar i anledning av ändrade regler om åtal mot vissa högre offentliga funktionärer m.m.

³³ 2000/01:JO1 s. 200

4.2 JO:s och JK:s granskning av åklagarväsendet

4.2.1 JO:s och JK:s allmänna tillsyn över myndigheterna

JK är regeringens högste ombudsman och skall i denna egenskap utöva tillsyn över de statliga myndigheterna. JO är riksdagens ombudsman och skall likaledes utöva tillsyn. JO och Riksåklagaren har i allt väsentligt samma behörighet i fråga om tillsynen över de allmänna åklagarna³⁴. JK bevakar i större utsträckning statens intresse, medan JO:s huvuduppgift är att inom ramen för riksdagens kontrollmakt tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. JO-ämbetet beskrivs som ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet³⁵. Därför är det främst JO:s tillsyn som blir aktuell när enskilda genom anmälningar vill göra gällande att en åklagare i sin tjänsteutövning handlat felaktigt eller rentav brottsligt och på så sätt kränkt ett enskilt intresse.

Inom åklagarväsendet finns genom Riksåklagarens föreskrifter emellertid en ordinär ordning vad gäller handläggningen av anmälningar mot åklagare. Den av Riksåklagaren som ordinärt tillsynsorgan fastlagda rutinen bör tillämpas framför den extraordinära tillsyn som bedrivs av JO³⁶.

4.2.2 Förhållandet mellan JO:s och JK:s allmänna tillsyn och RÅ:s tillsyn i form av överprövning

JO:s och JK:s allmänna tillsyn över myndigheterna är inte fullt jämförbar med den tillsynsverksamhet som bedrivs inom åklagarväsendet. Först och främst kan ju RÅ till skillnad från JO och JK överta åklagaruppgiften från den lägre åklagaren eller i övrigt meddela anvisningar för ärendens handläggning. JO:s och JK:s tillsyn går i princip enbart ut på att fastställa huruvida befattningshavare inom myndigheten förfarit felaktigt, medan åklagarväsendets interna tillsyn har andra syften. Riksåklagaren skall ju bl.a. verka för lagenlighet och enhetlighet i rättstillämpningen. När RÅ företar överprövning av ett åklagarbeslut handlar det om en saklig prövning. Överprövningsinstitutet går alltså ut på att få till stånd ett riktigt beslut. Om det förekommit några oegentligheter i åklagarens arbete kan detta även bli föremål för granskning. Dessa båda former av tillsyn, överprövning och JO:s/JK:s granskning kan ske parallellt. Eftersom JO och JK inte kan

³⁴ 1999/2000 JO1 s. 121

³⁵ Konstitutionsutskottets uttalande i samband med 1975 års JO-reform, KU 1975/76:22

³⁶ 1999/2000 JO1 s. 121

åstadkomma någon materiell ändring av ett åklagarbeslut får de i förekommande fall remittera ärendet till RÅ, som i sin tur kan få till stånd en materiell ändring av ett felaktigt beslut³⁷.

4.3 Åklagarens självständighet

Åklagarorganisationens hierarkiska uppbyggnad och den tillsyn som bedrivs i form av överprövning väcker frågan om en sådan ordning är förenlig med åklagarens självständighet.

Enligt 11 kap. 7§ Regeringsformen (RF) får ingen myndighet, ej heller regeringen, bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Åklagarväsendet består av tre myndighetsnivåer: central, regional och lokal nivå, vilka alla är att se som myndigheter. Frågan om de nya lokala åklagarkamrarna är att se som självständiga myndigheter väcktes av Gun Hellsvik m.fl.³⁸ i samband med utskottsbehandlingen av propositionen om den nya åklagarorganisationen. Justitieutskottet kommenterade denna fråga med att först konstatera att det inte finns någon allmänt vedertagen och uttömmande definition av begreppet myndighet. Utskottet uttalade vidare att:

*”Myndighetsbegreppets innebörd skiftar beroende på sammanhanget, och det kan exempelvis vara olika vid tillämpning av olika lagstiftning. En myndighet kan bl.a. skiljas ut genom sin organisatoriska ställning, genom att den i lagar och andra författningar anförtrots vissa uppgifter och en viss kompetens eller genom att den utövar offentlig makt. Det finns enligt utskottets uppfattning inte skäl att i detta sammanhang närmare fördjupa sig i denna frågeställning.”*³⁹

Utskottet konstaterade sedan att regeringen ansåg att åklagarväsendet skall bestå av i princip tre myndighetsnivåer och att regeringen också hade angett vilka arbetsuppgifter m.m. som skall ankomma på dess olika delar. Således skulle det enligt utskottet, av propositionen framgå i huvuddrag vilken ställning åklagarkamrarna kommer att ha i den nya åklagarorganisationen. Motionen ansågs därmed väsentligt tillgodosedd.⁴⁰

Genom att åklagarkamrarna är att se som självständiga myndigheter blir också 11 kap. 7§ RF tillämplig för de tre myndighetsnivåerna. Det är alltså inte förenligt med grundlagen att regeringen eller någon annan myndighet på något sätt försöker påverka vilket beslut en åklagare skall fatta, och ett sådant försök till direkt styrning skulle med all sannolikhet avvisas. Vad

³⁷ SOU 1968:27 s. 74

³⁸ 1995/96:Ju12

³⁹ 1995/96:JuU13, s. 11

⁴⁰ ibid

som vidare bör påpekas är att 11 kap. 7§ RF även är tillämplig när det gäller eventuell styrning av beslut som en åklagare skall fatta om styrningen kommer från en annan åklagarmyndighet, i det här fallet den högre åklagaren.

Vid tidpunkten för åklagarväsendets förstatligande 1965, förvisso innan tillkomsten av RF 1974, var inställningen en annan. Då ägde riksåklagaren i egenskap av överordnad åklagare föreskriva att underordnad åklagare skulle väcka eller lägga ned åtal, att talan skulle fullföljas eller att redan fullföljd talan skulle återkallas. Riksåklagaren hade också rätt att ålägga underordnad åklagare att företa särskilda processhandlingar eller andra åtgärder. Dessutom kunde riksåklagaren naturligtvis företa överprövning av underordnad åklagares beslut.⁴¹

En åklagare intar samma självständiga ställning gentemot sina överordnade som en domare. RÅ ger emellertid genom t.ex. cirkulärskrivelser generella anvisningar om hur åklagarna bör förfara i olika avseenden och kontrollerar verksamheten genom inspektioner. En högre åklagare kan även uppdra åt en lägre åklagare som är underställd denne att väcka visst åtal eller fullfölja ett åtal till högre rätt. Ett sådant uppdrag kan ej avböjas när det givits av RÅ, JK eller JO, då dessa inte själva kan utföra de åtal de beslutat om.⁴² RÅ för ej talan i underrätt, och JO och JK är s.k. särskilda åklagare enligt 7 kap. 8§ rättegångsbalken, med särskilda uppgifter i vissa brottmål.⁴³ I andra fall får åtalet utföras av en allmän åklagare, men åklagaren kan efter att ha fått uppdraget att utföra åtalet lägga ned detsamma, om han finner att det saknas tillräckliga skäl för åtal. En högre åklagare kan alltså inte beordra en lägre åklagare att väcka eller lägga ned visst åtal, utan får i så fall överta åtalet⁴⁴.

Att en överordnad åklagare inte får bestämma hur en lägre åklagare skall besluta i ett särskilt fall rörande en enskild påverkar alltså hur överprövningsinstitutet får utövas. Det kan förekomma att ett beslut efter en överprövning kan få en form som strider mot 11 kap. 7§ RF. Ett typfall kan vara att beslutet innebär att åtal skall väckas för visst brott, och det i beslutet anges den gärningsbeskrivning som skall ingå i en kommande stämningsansökan. Beslutet kan då även innehålla en anmodan till en lägre åklagare att väcka och utföra det åtal som har beslutats efter överprövningen. Om överprövningsbeslutet får en sådan utformning att det kan sägas att den överprövande åklagaren har beslutat hur den lägre åklagaren skall besluta när han utfärdar en kommande stämningsansökan får det anses vara i strid med nämnda bestämmelse i RF. Ett beslut som

⁴¹ prop. 1964:100 s. 178

⁴² Ekelöf, Per Olof, Rättegång I, sjunde upplagan. Stockholm 1990 s. 162

⁴³ JO får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott (6§ lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän). JK har samma behörighet, och för därutöver även talan i tryckfrihetsmål (5§ lag (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn samt 9 kap. 2§ Tryckfrihetsförordningen).

⁴⁴ DsJu 1983:19 s. 76

innehåller gärningsbeskrivning och bevisuppgifter bör ha en sådan utformning att det klart framgår att den överprövande åklagaren är ansvarig för både åtalsbeslutet och gärningsbeskrivningen.⁴⁵

Överprövning innebär inte att den högre åklagaren bestämmer vilka beslut den lägre åklagaren skall fatta, utan vid ett sådant ärende tar ju riksåklagaren eller statsåklagaren över ärendet för egen del. Den indirekta effekten kan emellertid ändå komma att bli lik den som så uttryckligen förbjuds i grundlagen. Eftersom den högre åklagaren efter övertagandet kommer att besluta i åtalsfrågan, kan den lägre åklagaren bli mer benägen att följa överordnad åklagares råd och anvisningar⁴⁶.

Överprövningen i sig kan dessutom också vara ett intrång i åklagarens beslutande verksamhet. JK har konstaterat att så var fallet när riksåklagaren gripit in och utan föregående anmälan prövat frågor som varit föremål för en åklagares beslut⁴⁷. Överprövningsinstitutet skall alltså inte användas för att detaljstyra åklagarnas arbete.

⁴⁵ DsJu 1983:19 s. 75

⁴⁶ Jacobsson, Ulla, Lagbok i straffprocess, Malmö 1996, s. 60

⁴⁷ JK 1986 s. 175

5 Diskussionen om ett begränsat överprövningsförfarande: effektivitet kontra rättssäkerhet

Frågan om överprövningsförfarandet kan begränsas har behandlats ett flertal gånger, bl.a. i RÅ-utredningen⁴⁸ och åklagarutredningen⁴⁹, och är fortfarande under diskussion. RÅ-utredningen fann för övrigt att frågan om överprövningen bör begränsas inte behövde utredas ytterligare⁵⁰, men som vi sett har detta trots allt varit nödvändigt. På grund av att institutet inte är författningsreglerat framlades heller inga författningsförslag i någon av utredningarna, och åklagarutredningens ställningstagande har karakteriserats som synpunkter som mera var att se som inlägg i diskussionen om en begränsning av överprövningsinstitutet kan ske i praxis⁵¹.

Åklagarutredningen konstaterade att överprövningarna är mycket betungande för RÅ, och att det därför fanns skäl att undersöka om överprövningsverksamheten kan begränsas. En genomgång av ärenden visade att ändringsfrekvensen var mycket låg, och att det därför kunde ifrågasättas om det fanns rimlig proportion mellan arbetsinsatsen och rättssäkerhetsaspekten. Åklagarutredningen kunde heller inte finna att en begränsning av RÅ:s överprövningsverksamhet skulle komma i konflikt med de rättsäkerhetsintressen som ligger bakom hans tillsynsverksamhet.⁵²

I det följande kommer den diskussion om begränsning av överprövningsverksamheten som förts främst i dessa båda utredningar, men även i viss mån löpande under hela den tid som rättegångsbalken varit i kraft, att följas och huvudargumenten för och emot en begränsning att redovisas. Som ett led i denna diskussion diskuteras även behovet av lagstiftning i frågan och lämpligheten av sådan lagstiftning.

5.1 Framförda skäl för en begränsning av överprövningsverksamheten

Relativt stor enighet råder om att det kan vara lämpligt att begränsa överprövningarna till två instanser. Detta innebär att beslut som fattas av en åklagare vid en lokal åklagarkammare skall kunna överprövas av

⁴⁸ DsJu 1983:19

⁴⁹ Riksåklagaren, Åklagarutredningen, Promemoria 1982-04-22, Åklagarväsendets organisation. Ändrad regional behörighet för distriktsåklagare, m.m. Det finns även en senare utredning som benämns åklagarutredningen, nämligen åklagarutredningen -90, vars arbete återfinns i SOU 1992:61

⁵⁰ DsJu 1983:19 s. 72

⁵¹ Justitiedepartementet, rapport 87/2296

⁵² Åklagarutredningen -82 s.188

överåklagare/statsåklagare. Beslut som fattas av statsåklagare skall kunna överprövas av Riksåklagaren. Däremot är det onödigt att ett och samma beslut skall kunna överprövas två gånger på olika nivåer.⁵³ Genomgångar av överprövningsärendena i Riksåklagarens kansli har visat att Riksåklagaren mera sällan ändrar på beslut som redan har överprövats av en statsåklagare⁵⁴. Denna begränsning har i stort sett redan genomförts⁵⁵. Naturligtvis hindrar inte detta RÅ från att på eget initiativ ta över ett ärende.

En överprövning av ett beslut att väcka åtal kan anses som onödig när frågan kommer att bringas under rättens prövning. RÅ-utredningen anförde att: *”Rättsordningen innebär att väckta åtal skall prövas av de allmänna domstolarna. Det är därför inte nödvändigt att en överordnad åklagare mera ingående prövar en annan åklagares åtalsbeslut. Om en tilltalad begär överprövning av ett väckt åtal bör en sådan framställning - om inte särskilda skäl föranleder annat - kunna lämnas utan närmare åtgärd under hänvisning till den prövning som en allmän domstol har att göra.”*⁵⁶ Även denna inskränkning är i princip genomförd.

Kretsen av personer som kan begära överprövning är inte avgränsad och det ställs inga krav på att några grunder för att beslutet bör överprövas skall anges. Detta kan anses vara en alltför vidsträckt praxis. Riksåklagaren har föreslagit att överprövningarna bör begränsas till sådana som begärs av någon av parterna i målet eller av någon som kan anses ha ett berättigat intresse av att få saken prövad⁵⁷.

En begränsning av överprövningsverksamheten utan att ta speciell hänsyn till de klagandes intresse kan också motiveras med att det aldrig varit tänkt att överprövningsinstitutet skulle vara ett ordinärt besvärsförfarande⁵⁸.

Ett stort antal klagomål riktar sig mot åklagarens bedömning i bevis- och rättsfrågor. Ett ökat inslag av relativ åtalsplikt kan leda till en ökning av antalet överprövningsärenden som gäller lämplighetsbedömningar.⁵⁹ I så fall kan arbetsbördan komma att bli ännu större för överprövningsmyndigheterna.

Vad beträffar den överprövning som begärs av målsäganden i fall då åklagaren beslutat att inte väcka åtal, finns ju i stället möjligheten att väcka enskilt åtal. I SOU 1968:27 anges att: *”Det är tydligt, att man vid nya rättegångsbalkens tillkomst tänkte sig, att den subsidiära åtalsrätten skulle*

⁵³ DsJu 1983:19 s. 71, Åklagarutredningen -82 s. 189 samt prop. 1984/85:100 Bilaga 4 s. 69

⁵⁴ prop. 1984/85:100 Bilaga 4 s. 69

⁵⁵ Gunnel Lindberg i Karnov 1998/99 s. 2646

⁵⁶ DsJu 1983:19 s. 73

⁵⁷ prop. 1984/85:100 Bilaga 4 s. 70

⁵⁸ SOU 1967:59 s. 26 Uttalandet framhölls senare även i DsJu 1983:19 s. 71

⁵⁹ DsJu 1983:19 s. 66

utgöra en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti för målsäganden.⁶⁰ Denna möjlighet är dock förenad med viss risk för att målsäganden får stå för rättegångskostnaderna.

Huvudargumentet för att begränsa överprövningsverksamheten var alltså, och synes fortfarande vara, att tillsynsverksamheten i form av överprövning är alltför kostsam.

Den andra sidan av överprövningsverksamheten, som kommit att få funktionen av ett rättsmedel för en enskild som är missnöjd med ett åklagarbeslut fyller visserligen vissa rättssäkerhetsfunktioner. Dessa anses emellertid inte så viktiga att de kan motivera en så omfattande överprövningsverksamhet.

Till sist finns ett ytterligare argument mot en alltför omfattande överprövningsverksamhet, nämligen det som handlar om den enskilde åklagarens integritet. Om en högre åklagare i alltför stor omfattning kan gripa in så att en indirekt styrning av den lägre åklagarens arbete uppstår, skulle detta kunna rubba den självständiga ställning som åklagaren annars intar gentemot sina överordnade.⁶¹

5.2 Framförda skäl mot en begränsning av överprövningsverksamheten

Huvudintrycket vid remissbehandlingen var att åklagarutredningens förslag i och för sig togs emot positivt. De flesta instanser var i princip positiva till att överprövningen på något sätt skulle begränsas. Däremot uttryckte flera remissinstanser tveksamhet till om en begränsning är möjlig med hänsyn till att institutet har sin grund i RÅ:s och statsåklagarnas tillsyns- och ledningsfunktioner. Från flera åklagardistrikt framfördes att ett samhällsorgan som har författningsåligganden att utöva tillsyn svårligen utan stöd av lagstiftaren enbart genom ändring i praxis kan avhända sig en betydande del av tillsynen. Man måste också ta hänsyn till att den gällande ordningen stått öppen för allmänheten så lång tid, och att institutet fått en mycket stor omfattning. En så avgörande förändring i systemet som åklagarutredningen föreslog och som ej i obetydlig grad inskränker allmänhetens rättigheter bör inte ske enbart genom ändrad praxis från Riksåklagarens sida, utan bör i så fall ha klart stöd från de lagstiftande organen. Ärenden som förts ända upp till Riksåklagaren är ofta kontroversiella ärenden med starkt engagemang av berörda personer, och en vägran att ens pröva saken skulle kunna skada tilltron till åklagarväsendet.⁶²

⁶⁰ SOU 1968:27 s. 75

⁶¹ Sådana farhågor uttrycker t. ex. Ulla Jacobsson i Lagbok i straffprocess, Malmö 1996, s.

60

⁶² Justitiedepartementet, rapport 87/2296 s. 103-104

Ett skäl för att begränsa utrymmet för att klaga på ett beslut att inte väcka åtal var ju att målsäganden har möjlighet till enskilt åtal. Det är emellertid tveksamt vilken funktion denna rätt i praktiken fyller. En målsägande som utnyttjar sin subsidiära åtalsrätt kan riskera att få bära stora rättegångskostnader.

Att överprövningsverksamheten fyller en viktig funktion för den som drabbats av ett brott har också uttalats av justitiedepartementet: *”Rätten att påkalla ändring av en lägre åklagares beslut, framför allt då det gäller beslut att lägga ned eller beslut att inte inleda förundersökning, innebär en garanti för målsäganden att få sin sak allsidigt prövad.”*⁶³ Riktigt så långt kan man nog inte sträcka sig, åtminstone inte om man beaktar vad som tidigare anförts angående att den klagande inte kan ställa några krav på prövningens omfattning eller handläggningen i övrigt. Ändå är det otvivelaktigt så att möjligheten att få ett åklagarbeslut överprövat har viktiga funktioner för en målsägande.

Det främsta argumentet mot en begränsning av överprövningsverksamheten som utkristalliserar rör alltså rättssäkerheten.

5.3 Behovet av lagstiftning om överprövningsinstitutet

En begränsning av överprövningsverksamheten väcker som vi sett frågan om lagstiftning är nödvändig. Det har övervägts om överprövningsinstitutet bör författningsregleras utöver vad som gäller med stöd av bestämmelserna om överordnad åklagares tillsynsskyldighet.

RÅ-utredningen menade att något starkare intresse för en sådan reglering inte förts fram och att det skulle medföra att man fick reglera ett förfarande som fungerat utmärkt utan formell reglering.⁶⁴ I den mån överprövningsverksamheten fortsätter att fungera på det sätt den gör är denna uppfattning inte heller speciellt ifrågasatt. Det är i svensk rätt inte så vanligt med ett icke formaliserat förfarande av detta slag, utan besvär förfaranden följer normalt strikt den förvaltningsrättsliga eller processrättsliga regleringen. Frågan ställs dock lite på sin spets när det handlar om att begränsa ett förfarande som inte är formaliserat.

De skäl som anförts mot en författningsreglering är att man då måste avgränsa de personer som har talerätt i sammanhanget samt överväga frister för att använda en dylik talerätt. En sådan reglering skulle bli komplicerad med hänsyn till preskriptionsreglerna. Om det för en enskild skulle gälla en

⁶³ Prop. 1984/85:100, bilaga 4 s. 69

⁶⁴ DsJu 1983:19 s. 73

tidsfrist kortare än reglerna för preskription, skulle det uppstå oacceptabla förhållanden för den enskilde i förhållande till åklagaren.⁶⁵

5.4 Senare överväganden angående ett begränsat överprövningsförfarande

Vissa av de begränsningar som Åklagarutredningen och RÅ-utredningen efterfrågade har kommit att genomföras. Fortfarande tycks emellertid inte överprövningsinstitutets omfattning vara helt tillfredsställande.

Riksåklagaren presenterade i sin rapport 1995-06-03, *Framtidens åklagarväsende*, bl.a. en del synpunkter på tillsynsverksamheten. Överprövningverksamheten har alltmer utvecklats från att vara en tillsynsfunktion till att bli en form av rättsmedel mot åklagarbeslut. Det konstateras att såväl antalet anmälningar mot åklagare som antalet överprövningsärenden har ökat markant de senaste åren, såväl hos Riksåklagaren som hos överåklagarna.

Sammanfattningsvis var Riksåklagarens ställningstagande att tillsynsverksamheten kommer att förskjutas mot ökad inhämtning av information och överinseende genom mål- och resultatstyrning. Överprövningsinstitutet och förutsättningarna för klagomål skall ses över.⁶⁶

Inga formella ändringar har dock vidtagits efter detta. Utifrån tillgängligt material kan dock inte sägas om någon egentlig attitydförändring till överprövningsverksamheten kan spåras. Eftersom institutet saknar författningsreglering kan man omöjligt säga om det verkligen har inskränkts utan att göra omfattande undersökningar av de ärenden som förekommit under senare år.

5.5 Framtiden

Frågan om överprövningsverksamhetens omfattning och utformning har som synes inte hittills fått någon slutgiltig lösning, men är fortfarande under behandling.

För närvarande pågår inom Justitiedepartementet en översyn av 7 kap. rättegångsbalken. Syftet är främst en modernisering av formuleringarna, så att dessa bättre överensstämmer med den nuvarande åklagarorganisationen. Det är för närvarande oklart om några materiella ändringar kommer att

⁶⁵ DsJu 1983:19 s. 74

⁶⁶ Riksåklagaren, Rapport 1995-06-03, *Framtidens åklagarväsende*. s. 60

göras, eller om det uteslutande handlar om redaktionella ändringar. Något material finns ännu ej att tillgå.

6 Praxis

I det följande skall göras en genomgång av beslut i överprövningsärenden från Åklagarmyndigheten i Malmö. Under den aktuella tidsperioden, första halvåret 2000, fattades beslut i 163 överprövningsärenden. Under samma tidsperiod handlades också hos Riksåklagaren 13 ärenden, som tidigare behandlats vid Åklagarmyndigheten i Malmö. För en uppfattning om hur många ärenden som totalt handläggs hos Riksåklagaren respektive överåklagarna hänvisas till bilagan sist i uppsatsen.

Vid Åklagarmyndigheten i Malmö görs de flesta överprövningarna av biträdande överåklagare Gunnar Adell. En mindre del av överprövningarna görs av överåklagare Sven-Erik Alhem.

6.1 Vilka beslut var föremål för överprövning?

En undersökning av vilka beslut som under den aktuella tidsperioden förekommit i framställningar om överprövning ger följande resultat:

Åklagarbeslut och antal begärda överprövningar

Ej inleda förundersökning	37
Nedlägga förundersökning	94
Ej väcka åtal ⁶⁷	26
Väcka åtal/Utfärda strafföreläggande	6
Åtgärd under förundersökning	2
Ej överklaga dom	4
Övrigt	3

68

⁶⁷ Gränsdragningen mellan avskrivningsbeslut i form av beslut om nedläggande av förundersökning och beslut att ej väcka åtal (negativt åtalsbeslut) har diskuterats, men Riksåklagaren har som grundregel rekommenderat användningen av negativt åtalsbeslut i fall där någon under förundersökning har underrättats om misstanke om brott. Se RÅC I:107

⁶⁸ Att den totala summan här inte överensstämmer med den totala summan av överprövningsärenden under den aktuella perioden beror på att vissa ärenden innehåller begäran om överprövning av mer än ett beslut.

Kommentar: En klart övervägande del av de behandlade överprövningsärendena rör missnöje med beslut om att lägga ner en förundersökning.

6.1.1 Särskilt om de ärenden som rörde åtgärder under förundersökning

En person anhölls på sannolika skäl misstänkt för dels våld mot tjänsteman, dels hot mot tjänsteman i flera fall. I ett antal fall riktade sig hoten mot en socialsekreterare. Åklagaren hävde senare anhållningsbeslutet, men personen var fortfarande misstänkt. Avdelningschefen vid den socialförvaltning där personen mot vilken hoten riktats begärde överprövning av beslutet. Överprövning nekades dock med särskilt beaktande att beslut i åtalsfrågan omgående skulle komma att fattas och att det därför inte fanns skäl att på nytt anhålla den misstänkte.

Det andra fallet beträffande åtgärder under förundersökning gällde en person som gripits misstänkt för dråp och då fick de sandaletter hon bar vid gripandet tagna i beslag. Se vidare om detta under 6.5.5.

6.1.2 Särskilt om fallen i kategorin ”övrigt”

Ett av ärendena var betecknat som begäran om överprövning, men visade sig innehålla krav som låg utanför överprövningsmyndighetens befogenheter.

Fallet rörde en person som efter att ha sett TV-programmet ”Reportrarna” anmält en polis för att inte ha ingripit mot personer som bar rasistiska symboler i samband med en huvudförhandling i Trelleborgs tingsrätt. Efter att åklagaren lagt ner förundersökningen begärde personen överprövning såväl av det beslutet som att åklagarens prövning inte omfattats domstolens agerande. I sin skrivelse har den klagande begärt att ”...överåklagaren överprövar ärendet så att det blir klarlagt varför inte domstolen i kraft av sitt ansvar i enlighet med rättegångsbalken agerat!” Den del av ärendet som avsåg brottsanmälan mot domare hade behandlats i enlighet med gällande bestämmelser⁶⁹, och därför saknade såväl överåklagaren som den handläggande åklagaren behörighet att i övrigt företa någon prövning av domstolens agerande.

Två fall rörde enbart missnöje med åklagarens beslutsformuleringar i anledning av nedlagda förundersökningar. En av de klagande begärde såväl ändring av beslutet som av den aktuella beslutsformuleringen, vilken den klagande uppfattade innehålla kritik mot henne. Här konstaterades i beslutet att det enligt överåklagarens uppfattning förekom värdeomdömen från åklagarens sida som inte bort förekomma i ett åklagarbeslut, men framställningen föranledde ingen åtgärd.

⁶⁹ RÅFS 1996:1

Den andra klagande begärde att antingen beslutsformuleringen skulle ändras eller att förundersökningen skulle återupptas. Beslutet hade motiverats enligt följande: *”Det kan antas att åtal för brottsligheten inte skulle komma att ske då den misstänkte har begått annat brott och det krävs utöver påföljden för detta brott inte någon påföljd för den föreliggande brottsligheten. Något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts inte.”*⁷⁰ Ärendet föranledde dock ingen åtgärd.

Även i ett par andra fall där överprövning av visst beslut begärdes uttrycktes missnöje med beslutsmotiveringar. Främst var det frågan om att förundersökning lagts ned med motiveringen att brott ej kan styrkas. De klagande begärde då att besluten ytterligare skulle motiveras. I beslutet i ett av dessa ärenden upplystes om att det inte finns någon författningsmässig skyldighet för åklagare att motivera avskrivningsbeslut, men att det sedan länge är stadgad praxis att så sker. Med hänvisning till Riksåklagarens direktiv konstaterades sedan att standardformuleringar såsom t. ex. *”brott kan ej styrkas”* är tillräckliga.

6.2 Vem hade begärt överprövning?

I de allra flesta fallen hade överprövningen begärts av målsägande eller någon annan som är att räkna till samma personkrets, t. ex. en anhörig. I något fall hade överprövning begärts av annan som kan anses ha ett berättigat intresse i saken, t. ex. företrädare för jaktvårdsområde i ett fall som rörde brott mot jaktlagen. Här räknas de till kategorin målsägande, även om denna beteckning kan vara något missvisande just av denna anledning eftersom det handlar om brott som saknar egentlig målsägande. Med målsägande i vid mening avses den egentlige målsäganden, dennes anhöriga och andra som är berörda av gärningen.

Person som begärt överprövning och antal begärda överprövningar

målsägande i vid mening	151
misstänkt	8
övriga	4

⁷⁰ Formuleringen återfinns i 23 kap. 4a§ 2 p. rättegångsbalken, där förutsättningarna för att lägga ner en förundersökning anges. I detta lagrum hänvisas till bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken, där det anges att *”om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet”* (20 kap. 7§ 3p. rättegångsbalken). Motiveringen var alltså i det här fallet en återgivning av gällande lagstiftning.

Kommentar: I samtliga fall där överprövning begärts av någon som inte berörts av det aktuella beslutet har överprövning nekats.

6.3 Brottstyper som förekom i överprövningsärenden

Av intresse är också att veta något om vilka brott eller påståenden om brott som förekommer i överprövningsärenden. De fall där förundersökning inte inletts därför att gärningen inte kan anses utgöra brott anges sist.

En grov indelning av de aktuella brotten ger följande resultat:

Brott	Antal begärda överprövningar
Brott mot liv och hälsa (BrB 3 kap.)	45
Brott mot frihet och frid (BrB 4 kap.)	10
Ärekränkning (BrB 5 kap.)	8
Sexualbrott (BrB 6 kap.)	18
Stöld, rån och andra tillgreppsbrott (BrB 8 kap.)	20
Bedrägeri och annan oredlighet (BrB 9 kap.)	10
Förskingring och annan trolöshet (BrB 10 kap.)	6
Förfalskningsbrott (BrB 14 kap.)	5
Mened, falskt åtal och annan osann utsaga (BrB 15 kap.)	7
Brott mot allmän verksamhet (BrB 17 kap.)	2
Tjänstefel (BrB 20 kap.)	20
Trafikbrott	10
Övriga brott (speciallagstiftning m.m.)	6
Inget brott har förövats	2

71

⁷¹ Även här förekommer i vissa ärenden flera brott. Om de är alternativa anges de bara en gång, medan om det rör sig om flera gärningar de anges under samtliga aktuella kategorier.

Kommentar: Det är omöjligt att dra några slutsatser om de olika brotten eller gärningstypernas representation bland överprövningsärenden utan att veta hur stor del av den totala brottsligheten eller de totala antalet handlagda ärenden hos åklagare som de utgör. Misshandelsbrotten är i klar majoritet bland överprövningsärendena, men det finns skäl att anta att ett mycket stort antal misshandelsmål också handläggs. I övrigt handlar det om vitt skilda gärningstyper. De riktigt grova brotten är emellertid ej särskilt frekventa.

Mest intressant är kanske att ett relativt stort antal fall rörde påstådda tjänstefel. Utan att dra alltför långtgående slutsatser kan nog antas att representationen av påstådda tjänstefel bland överprövningsärendena förmodligen överstiger dess representation bland brottmål i allmänhet. Tjänstefel är ju bland överprövningsärendena tillsammans med tillgreppsbrott den näst största gruppen. Här inkluderas fel som påståtts vara begångna av alla slags myndighetspersoner, men en viss övervikt finns av påstådda tjänstefel från polismans sida.

6.4 Beslut i överprövningsärendena

Åtgärder med anledning av begäran om överprövning och antal fall

Ingen åtgärd	129
Överlämna ärendet för omprövning	1
Överlämna åt åklagare att ta ställning till <i>nya</i> påståenden om brott	1
Ändring av beslut	27
<i>Varav:</i>	
Inleda förundersökning	5
Återuppta och komplettera förundersökning	15
Häva beslag	1
Väcka åtal	6

Kommentar: Utgångspunkten enligt vad som tidigare anförts är att ändringsfrekvensen vid överprövningsärenden är mycket låg. 27 fall av totalt 163 ärenden kan emellertid inte betraktas som en mycket låg andel. Det är alltså uppenbart att det i ett inte obetydligt antal fall har funnits anledning att utifrån samma material göra en annan bedömning än den handläggande åklagaren gjort. I de ärenden där beslutet, med ändring av den lägre åklagarens beslut, innebar att åtal skulle väckas, fann överprövningsmyndigheten att tillräckliga skäl för åtal förelåg utan att några kompletteringar av utredningsmaterialet behövde göras. Tillräckliga skäl för åtal är i någon mån en skönmässig bedömning, och dessa fall visar på utrymmet för att vid bedömningen komma till olika slutsatser.

6.5 Särskilt om de fall där överprövningsärendet föranledde någon åtgärd

6.5.1 Åtgärd: Återlämna ärendet för omprövning

En åklagare hade beslutat att lägga ner förundersökningen i ett ärende avseende människorov, sexuellt tvång, olaga tvång, misshandel, våldtäkt/grov våldtäkt, olaga hot och övergrepp i rättssak. Beslutet motiverades med att brott ej kunde styrkas. Målsäganden begärde överprövning av beslutet. Överåklagaren tog del av ärendet och konstaterade att det i begäran om överprövning namngavs i utredningen tidigare ej förekommande personer som påstods ha gjort iakttagelser av betydelse. Bedömningen av om nytillkomna uppgifter skall föranleda omprövning av beslutet görs normalt av den åklagare som fattat det ursprungliga beslutet. Därför överlämnades ärendet till denne för ställningstagande till om omprövning skulle ske. Först efter att den beslutande åklagaren gjort detta kan beslutet bli föremål för överprövning.

6.5.2 Åtgärd: Överlämna åt åklagare att ta ställning till nya påståenden om brott

I en begäran om överprövning av åklagares beslut att inte inleda förundersökning avseende ofredande har målsäganden inkommit med skrivelser som innefattade kritik av handläggningen på ett antal punkter. Bland annat har hon gjort gällande att diarieföringen av ärendet inte skett på ett korrekt sätt och att åklagarens beslut om att inte inleda förundersökning saknade besvärshänvisning. Varken begäran om överprövning av beslutet eller påståendet om felaktigheter i diarieföringen föranledde någon åtgärd. Med hänvisning till att förvaltningslagens krav på besvärshänvisning ej gäller för åklagares beslut i den brottsbekämpande verksamheten avvisades även denna kritik. I begäran om överprövning påtalade målsäganden emellertid också att hennes tidigare skrivelser innehållit dels påstående om

brott i tjänsten av ett flertal polismän, dels påstående om brott genom att hon och även hennes dotters namn förekommit på pornografiska sidor på Internet, vilket inte prövats av åklagaren. I denna delen konstaterades att hennes skrivelser till åklagarmyndigheten, förutom det brottspåstående som åklagaren prövat, även innehållit påståenden om brott som inte blivit föremål för åklagarens prövning. I anledning av dessa påståenden överlämnades frågan om brott i tjänsten av ett flertal polismän till chefsåklagare att ta ställning till, medan det andra brottspåståendet överlämnades till åklagarkammare i vanlig ordning.

6.5.3 Åtgärd: Inleda förundersökning

I fem fall där åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skedde ändring av beslutet. Förundersökning hade i tre fall inte inletts därför att brott ej kunde styrkas och i ett fall därför att anledning saknades att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats.

I tre av fallen var beslutsmotiveringarna i överprövningsärendet snarlika. Biträdande överåklagare konstaterade att han tagit del av ärendena och mot bakgrund därav förordnades att förundersökning skulle inledas. Vidare angavs i två av dessa att fall specifika åtgärder som skulle företas, så som förnyat förhör med målsäganden och förhör med den misstänkte.

Brott ansågs i det fjärde fallet av åklagare inte kunna styrkas avseende egenmäktigt förfarande, men i begäran om överprövning påpekades att den anmälda personen tidigare dömts för egenmäktigt förfarande bestående i liknande gärning. Mot den bakgrunden befanns skälig misstanke föreligga om att egenmäktigt förfarande förelåg även den här gången.

I ett av de ovan beskrivna fallen ansågs anledning att anta att brott förövats, den lägsta misstankegraden, medan det i de tre andra fallen fanns skälig misstanke.

Det femte fallet handlade om att åklagaren beslutat att inte inleda förundersökning om förolämpning eftersom åtal ej av särskilda skäl var påkallat ur allmän synpunkt, vilket krävs för denna gärning. I beslutet konstaterades att förolämpning inte får åtalas av annan än målsäganden. Om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt får dock åklagare åtala för förolämpning mot någon med anspelning på t. ex. hans nationella eller etniska ursprung. Eftersom målsäganden hade utländsk bakgrund kunde sådana skäl föreligga och förundersökning skulle därför inledas.

6.5.4 Åtgärd: Återuppta och komplettera förundersökning

Beslut om att återuppta och komplettera en nedlagd förundersökning var den vanligaste åtgärden i de fall där överprövningen ledde till ändring av det ursprungliga beslutet. Åklagares beslut att lägga ner förundersökning var ju också den åtgärd som oftast förekom bland överprövningsärendena, och nedlägningsbesluten var alltså även de beslut som oftast ändrades efter överprövning.

I fallen där beslutet innebar att förundersökningen skall återupptas anges oftast också på vilket sätt den bör kompletteras. I några fall angavs i beslutet mer exakt vilka utredningsåtgärder som förundersökningen borde kompletteras med, t. ex. förhör med visst vittne och vad denne skulle höras om.

I något fall konstaterades endast att ytterligare utredningsåtgärder kan bidra till att klarlägga omständigheterna kring vad som inträffat och att förundersökningen därför skulle återupptas.

6.5.5 Åtgärd: Häva beslag

En kvinna greps i augusti 1999 och dömdes senare för dråp. Vid gripandet bar hon ett par sandaletter som då togs i beslag. Samma kvinna gjorde senare en stöldanmälan, men åklagaren beslutade att lägga ner förundersökningen i det ärendet. I samband med att hennes advokat begärde överprövning av beslutet att lägga ner förundersökningen avseende stölden påpekades även att hon inte återfått de sandaletter hon bar när hon greps misstänkt för dråp. Något skäl att ändra beslutet att lägga ner förundersökningen avseende stöld förelåg inte, däremot uppmärksammades att något beslut i anledning av beslaget av sandaletterna inte fattats. Därför överlämnades den delen av ärendet till chefsåklagare för att vidta erforderliga åtgärder.

6.5.6 Åtgärd: Väcka åtal

Sex överprövningärenden ledde med ändring av den lägre åklagarens beslut till att åtal väcktes.

I det första fallet som rörde vållande till kroppsskada hade åklagaren beslutat att inte väcka åtal för vårdslöshet i trafik för att brott ej kunde styrkas, och för vållande till kroppsskada för att åtal ej var påkallat ur allmän synpunkt. Inga skäl för ändring av beslutet angående vållande till kroppsskada förelåg, men med utgångspunkt i vittnesförhören ansågs tillräckliga skäl för åtal för vårdslöshet i trafik föreligga. Ärendet överlämnades till chefsåklagare.

I det andra fallet hade åklagaren beslutat att ej väcka åtal för misshandel med motiveringen att brott ej kunde styrkas därför att det ej framgick av

utredningen om det varit fråga om nödvärn. Vid överprövning ansågs tillräckliga skäl för åtal föreligga. Biträdande överåklagare beslutade att åtal skulle väckas och beslutet innefattade en gärningsbeskrivning. Ärendet överlämnades sedan åt chefsåklagare att handlägga.

I det tredje fallet hade åklagaren beslutat att inte väcka åtal för misshandel med motiveringen att brott ej kunde styrkas. Vid överprövning av beslutet skedde ändring eftersom tillräckliga skäl för åtal ansågs föreligga. Beslutet innehöll såväl gärningsbeskrivning som en förteckning över den muntliga och skriftliga bevisning som åberopas, samt vad bevisningen avsåg att styrka. Därefter överlämnades ärendet till chefsåklagare.

I det fjärde fallet hade åklagaren beslutat att ej väcka åtal för vållande till kroppsskada med motiveringen att brott ej kunde styrkas. Vid överprövning befanns tillräckliga skäl för åtal föreligga. Beslutet i överprövningsärendet innehöll en detaljerad gärningsbeskrivning samt förteckning över muntlig och skriftlig bevisning. Ärendet överlämnades till chefsåklagare.

I det femte fallet hade åklagaren beslutat att inte väcka åtal för misshandel med motiveringen att brott ej kunde styrkas. Vid överprövning visade det sig finnas skäl att väcka åtal för ringa misshandel, eftersom denna gärning framgick av utredningen, medan det beträffande brottspåståendet i övrigt inte kunde styrkas något straffbart förfarande. Ärendet överlämnades till chefsåklagare.

I det sjätte fallet hade åklagaren beslutat att inte väcka åtal för brott mot jaktlagen för att brott ej kunde styrkas. Företrädare för jaktvårdsområdet begärde överprövning av beslutet. Vid överprövning befanns tillräckliga skäl för åtal föreligga och beslut om att väcka åtal fattades. Även detta beslut innehöll gärningsbeskrivning, men inga uppgifter om bevisning. Ärendet överlämnades till chefsåklagare.

I samtliga sex fall har alltså utifrån samma utredningsmaterial gjorts en annan bedömning av bevisläget, så att tillräckliga skäl för åtal ansetts föreligga. I inget av fallen har överåklagare eller biträdande överåklagare valt att själv utföra åtalet, utan ärendena har lämnats till chefsåklagare i enlighet med den handläggningsordning som föreskrivits av Riksåklagaren⁷².

6.6 Olika åklagares representation bland överprövningsärendena

I de 163 fall som behandlades vid Åklagarmyndigheten i Malmö hade de ursprungliga besluten fattats av olika åklagare i Skåne och Blekinge. Totalt

⁷² RÅC I:108

hade beslut fattats av 72 olika åklagare. De flesta var endast representerade en gång bland överprövningsärendena, men ganska många återkom även två till tre gånger. Tio olika åklagare återkom oftare än andra, två av dem hela sju gånger vardera. Har dessa åklagares beslut i större utsträckning ändrats efter överprövning?

Åklagare	Antal överprövningsärenden	Antal ändringar
A	4	1
B	5	0
C	7	1 ⁷³
D	4	0
E	5	0
F	5	0
G	4	1
H	4	0
I	7	2
J	4	0

Kommentar: Den ovan ställda frågan måste besvaras nekande, möjligtvis med undantag för åklagare I. Det finns ingenting i överprövningsbesluten som tyder på att kvalitén på dessa åklagares beslut skulle vara lägre än andras, och att de därför förekom speciellt ofta i samband med överprövning.

6.7 Särskilt om de fall som även handlagts hos Riksåklagaren

I 13 ärenden som behandlats vid Åklagarmyndigheten i Malmö sändes klagomål vidare till Riksåklagaren. I de flesta fallen begärdes överprövning av det beslut som fattats, men det förekom även påståenden om tjänstefel.

⁷³ Förutom ett beslut som efter överprövning föranledde ändring var det denna åklagare som i ett beslut att nedlägga förundersökning använt värdeomdömen som enligt överåklagarens mening inte bort förekomma i ett åklagarbeslut, men detta ärende föranledde ingen åtgärd. Se under 6.1.2

Fördelningen ser ut enligt följande:

Begäran om överprövning av beslut	11
Påståenden om tjänstefel/brott	2

Kommentar: Ingen begäran om överprövning hos Riksåklagaren föranledde någon ändring av beslut. Överprövning har i samtliga fall nekats med hänvisning till att Riksåklagaren normalt inte tar upp ärenden till prövning där ett åklagarbeslut varit föremål för överprövning av överåklagare. Några skäl att göra undantag har inte ansetts föreligga. Vid bedömningen har i ett av fallen upplysningar utöver handlingarna i målet inhämtats från den kammaråklagare som var föredragande i överprövningsärendet.

Två fall rörde påstådda tjänstefel. Det ena fallet gällde en skrivelse innehållande påstådda fel från överåklagarens sida, men skrivelsen föranledde ingen åtgärd.

Det andra fallet rörde påstådda fel från dels polismans, dels ledamöternas i Trelleborgs tingsrätt sida i anledning av att personer iklädda förbjudna nazistsymboler varit närvarande vid huvudförhandling utan att rättsväsendets representanter reagerat på detta. Detta ärende har redan kommenterats under 6.1.2 i samband med begäran om överprövning av åklagarens beslut att lägga ner förundersökningen om tjänstefel. Den delen av ärendet som rörde anmälan mot domare överlämnades till Riksåklagaren för handläggning. Här har Riksåklagaren tagit del av alla handlingar, men konstaterar att någon anledning att anta att någon gjort sig skyldig till brott saknas och skrivelsen föranledde därför inte heller någon åtgärd.

6.8 Reflektioner över det behandlade materialet

Genomgången av dessa överprövningsärenden föranleder ytterligare kommentarer främst på två punkter, dels beträffande överrepresentationen av påstådda tjänstefel bland överprövningsärendena, dels beträffande betydelsen av åklagarnas beslutsmotiveringar.

6.8.1 Överrepresentation av påstådda tjänstefel

Överprövningsinstitutet verkar fylla en funktion för personer som anser att myndighetspersoner, både åklagare, polis och andra, handlat felaktigt. I många fall har de anmält det påstådda tjänstefelet, eller rent av velat hävda att annat brott blivit begånget, men den handläggande åklagaren har inte

vidtagit några åtgärder i anledning av detta. Möjligheten att begära överprövning blir då en ytterligare möjlighet att få utveckla sin sak. Det är inte otänkbart att det i vissa fall handlar om rättshaverister som är arga och bittra över att ingen velat lyssna, men ändå verkar överprövningsinstitutet här fylla en viktig funktion. Det är i så fall betydelsefullt att möjligheten att begära överprövning är en öppen och erkänd möjlighet att få en ny bedömning. En ny prövning av en överordnad åklagare skapar i bästa fall, när överprövningen inte föranleder någon åtgärd, större legitimitet för det ursprungliga åklagarbeslutet.

6.8.2 Betydelsen av åklagarväsendets beslutsformuleringar

Ett par fall handlade uttryckligen om missnöje med beslutsformuleringar från åklagarens sida. Beslut om att ej inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökning är oftast mycket kortfattat formulerade utifrån ett antal standardfraser. Den som uppenbarligen blivit utsatt för ett brott kan nog känna sig kränkt över att förundersökningen läggs ned med motiveringen att ”brott kan ej styrkas”. Användningen av denna motivering är något problematisk, då den inte är helt entydig. JO har pekat på att beslutsmotiveringen ”brott kan ej styrkas” använts såväl för det fall att det inte kan styrkas att den misstänkte har begått brottet som att det inte kan styrkas att brott föreligger. Enligt JO:s mening bör formuleringen endast användas i det fall där det inte kan styrkas att den som är misstänkt för brottet verkligen har begått detta, alltså i de situationer där förundersökningsledaren utifrån en värdering av bevisningen inte kan förvänta sig en fällande dom⁷⁴.

De flesta brottmål är av rutinbetonad karaktär och har endast ansetts kräva en kortfattad motivering. I sådana fall har Riksåklagaren tidigare rekommenderat användning av standardformuleringar. De allmänna avskrivningsgrunderna som används är:

- Gärningen ej brott
- Brott kan ej styrkas
- Misstänkt avviken och kan inte förväntas bli anträffad
- Misstänkt har lämnat landet och kan ej förväntas återvända
- Misstänkt avliden
- Misstänkt oskyldig

⁷⁴ 2000/01:JO1 s. 67

- Preskription
- Kan ej dömas enligt svensk lag⁷⁵

Vid Riksåklagarens kansli har nu utarbetats ett förslag till nya beslutsformuleringar för åklagares beslut beträffande brottsmisstankar⁷⁶. De beslutsmotiveringar som används idag är inte alltid så tydliga, utan leder till oklarheter både inom rättsväsendet och för den enskilde mottagaren av beslutet.

Enligt förslaget bör varje beslut motiveras tydligare. I stället för de ovan angivna standardiserade beslutsformuleringarna föreslås en mängd olika varianter som närmare skall ange varför ett visst beslut har fattats. Formuleringen *"brott kan ej styrkas"* föreslås utgå, likaså formuleringen *"misstänkt oskyldig"*, eftersom åklagaren inte tar ställning till om en misstänkt är oskyldig eller inte, utan endast om tillräckliga skäl för åtal föreligger. *"Brott kan ej styrkas"* ersätts i allmänhet med *"ej tillräckliga skäl..."* följt av en förklaring till varför tillräckliga skäl inte anses föreligga.

En fullständig redogörelse för de nya beslutsformuleringarna skulle här bli alltför omfattande, men några exempel skall ges.

Beslut att inte inleda förundersökning

Här utgår motiveringen *"brott kan ej styrkas"* och ersätts inte heller med *"ej tillräckliga skäl..."* eftersom denna motivering inte har ansetts lämplig vid beslut att inte inleda förundersökning. De formuleringar som kan bli aktuella är exempelvis:

- Jag beslutar att inte inleda förundersökning. Skälet är att fortsatt utredning skulle medföra kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det kan antas att *N.N.* om han/hon skulle lagföras för brottet inte skulle få svårare straff än böter.
- Jag beslutar att inte inleda förundersökning. Skälet är att det kan antas att *N.N.* inte skulle åtalas för brottet. *N.N.* kommer att åtalas/ strafföreläggas för annan brottslighet och den påföljd *N.N.* kommer att få är tillräcklig både för den brottsligheten och det brott som nu är aktuellt. Beslutet att inte inleda förundersökning åsidosätter inte något väsentligt allmänt eller enskilt intresse.
- Jag beslutar att inte inleda förundersökning. Skälet är att det är uppenbart att brottet inte går att utreda eftersom...
Denna formulering är avsedd för de fallen där beslutet att inte inleda förundersökning grundas på att den misstänkte har avvikit, lämnat landet,

⁷⁵ RÅC I:107

⁷⁶ Riksåklagaren, Utvecklingsavdelningen, Modernisering av åklagarväsendets beslutsformuleringar. Dnr 2000/1383

avlidit eller inte är straffmyndig eller där brottet är preskriberat. Den aktuella orsaken förklaras i beslutet.

Beslut att lägga ned förundersökning samt negativa åtalsbeslut

Formuleringen ”*brott kan ej styrkas*” ersätts med ”*ej tillräckliga skäl...*” följt av en förklaring. Exempel på nya skrivningar är:

- Det finns inte tillräckliga skäl för att väcka åtal eftersom bevisningen inte räcker.
- Det finns inte tillräckliga skäl för att väcka åtal. Gärningen är straffbar om den begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Det kan inte bevisas varken att *N.N.* haft uppsåt eller att han/hon i lagens mening varit oaktsam.
- Även möjlighet till fri skrivning ges: Jag beslutar att lägga ned förundersökningen. Det finns inte tillräckliga skäl för att väcka åtal...

Helt nya formuleringar för de fall gärningen inte är ett brott är exempelvis:

- Jag beslutar att inte väcka åtal. Skälet är att gärningen inte är ett brott då den har begåtts i nödvärn och då den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt inte är uppenbart oförsvarlig.
- Jag beslutar att inte väcka åtal. Skälet är att omständigheterna var sådana att *N.N.* svårligen kunde besinna sig. Han/hon skall därför vara fri från ansvar.

Andra beslutsformuleringar skall endast förtydligas:

- Jag beslutar att lägga ned förundersökningen. Skälet är att det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen eftersom....
Här kan följa olika formuleringar beroende på om den misstänkte har avvikit, lämnat landet, avlidit eller inte är straffmyndig eller att brottet är preskriberat.

Standardformuleringarna får alltså ge vika för en beslutsmotivering som i det enskilda fallet ger uppgift om varför ett visst beslut har fattats. I bästa fall kan dessa nya formuleringar öka förståelsen för beslutet hos dess mottagare. Detta är naturligtvis oerhört viktigt för mottagaren av ett beslut, vare sig det rör sig om den som utsatts för brottet eller den som är misstänkt. Det finns även en aspekt som direkt rör överprövningsverksamheten. Kanske kan nämligen också antalet begärda överprövningar minska något om besluten är motiverade på ett sådant sätt att det klart framgår varför t. ex. en förundersökning inte inletts eller lagts ned. I vart fall kan man kanske undgå handläggningen av en del ”onödiga” överprövningsärenden.

7 Avslutande kommentar

Ett problem med ett icke formaliserat förfarande är att det inte blir lika tydligt som ett formaliserat för den som vill få sin sak prövad. Den misstänkte har i bästa fall en advokat till hjälp som är väl förtrogen med det processuella systemet och utrymmet för prövningar. Försvaren skall naturligtvis alltid tillvarata sin klients rättigheter och verka för dennes bästa, även om det naturligtvis aldrig finns några garantier för att så sker. Som målsägande eller anhörig till ett brottsoffer står man många gånger helt utan juridisk hjälp. Även om sådan finns att få är det bland annat en fråga om ekonomiska resurser. I värsta fall kan överprövningsförfarandet i sin nuvarande form riskera att skänka en extra klagomöjlighet för den som har kunskap och resurser, medan andra inte kan eller har möjlighet att tillvarata sina intressen.

Mot detta talar naturligtvis att överprövningsförfarandet aldrig varit tänkt att fungera som ett ordinärt besvär förfarande, utan i grunden endast är ett utflöde av Riksåklagarens och statsåklagarnas tillsyn över åklagarnas verksamhet. Det är emellertid ett faktum att överprövningsinstitutet, må det har varit dess syfte eller inte, faktiskt utnyttjas som en möjlighet att klaga på åklagarbeslut som uppfattas som oriktiga. Den form som överprövningsinstitutet kommit att få i praxis gör att det otvivelaktigt fyller vissa rättssäkerhetsfunktioner.

Om en åklagare beslutat att väcka åtal kommer åtalsfrågan att prövas av rätten och det kan då tyckas onödigt att föregripa detta genom att företa överprövning av åtalsbeslutet. För den som tvingas utsätta sig för obehaget och stigmatiseringen av att bli föremål för en rättegång ter detta sig knappast oviktigt. Om åtalsbeslutet är fattat på otillräckliga grunder kan det vara viktigt för den misstänkte att slippa rättegång. Dessutom kan en överprövning i sådana fall vara processekonomiskt motiverad. Man skall dock komma ihåg att en friande dom ibland kan vara att föredra, eftersom misstanke kan kvarstå om förundersökningen lagts ned och förundersökningen när som helst kan återupptas. Det är emellertid inte alltid som en friande dom framstår som fördelaktig för den tilltalade, utan kan innehålla information som framstår som ofördelaktig. Processrätten ger ju heller ingen möjlighet för en frikänd att klaga på domskälen.

Att överprövningsinstitutet fyller en viss funktion kan alltså ej bortses ifrån. Någon form av rättsmedel mot ett åklagarbeslut som uppfattas som oriktigt eller orättvist bör förekomma. Frågan blir då i vilken form och omfattning.

Mycket talar för en viss begränsning av överprövningsverksamheten, eftersom den har kommit att bli betydligt mer omfattande än det varit tänkt. Vid en diskussion om effektivt resursutnyttjande kan man med fog anse att

en alltför omfattande överprövningsverksamhet inte är ekonomiskt försvarbar.

Den avgörande frågan blir då hur en sådan begränsning skulle se ut. Överprövningsinstitutet har vuxit fram genom praxis och det är genom praxis det fått sin nuvarande form och omfattning. Jag kan svårligen se att det är möjligt att genom praxis göra stora inskränkningar. Man kan tänka sig en mer *restriktiv* praxis. Däremot är det inte rätt metod för att genomföra några avgörande förändringar. På den punkten ansluter jag mig till ståndpunkten att det krävs stöd från lagstiftaren.

Den sista av de inledningsvis ställda frågorna var om överprövningsinstitutet kan innebära ett intrång i den självständiga ställning som åklagaren annars innehar. Om överprövningsinstitutet används som ett medel för att reglera åklagarnas verksamhet i detalj finns en sådan risk, likaså om utformningen av överprövningsbesluten är sådan att det innebär att överprövningsmyndigheten faktiskt bestämt vilka beslut den lägre åklagaren skall fatta. Ett institut som ger möjlighet att, direkt eller indirekt, styra åklagarnas verksamhet i det enskilda fallet, skulle kunna utnyttjas på ett olyckligt sätt. Politiska överväganden eller eftergifter för den allmänna opinionen så som den förmedlas genom massmedia skulle kunna få alltför stort inflytande. Kärnfrågan blir här emellertid en annan, nämligen de högre åklagarnas självständighet gentemot den politiska makten. Överprövningsinstitutet innebär alltså vissa risker för att, om det används på ett felaktigt sätt, åklagarbeslut kan bli politiserade eller populistiska.

Enligt min mening är denna risk emellertid försumbar jämfört med effekten av ett avskaffat överprövningsinstitut. Det är oundvikligt att misstag eller felaktiga bedömningar i rätts- eller bevisfrågor görs vid de lokala åklagarkamrarna, delvis beroende på en pressad arbetssituation. I sådana fall är det utomordentligt viktigt att dessa misstag kan rättas till. Detta gäller främst de frågor som annars aldrig kommer att bringas under rättens prövning, så som beslut att inte inleda eller att nedlägga förundersökning. Om det inte fanns någon möjlighet att begära överprövning av dessa beslut skulle förtroendet för rättsstaten i allmänhet och åklagarväsendet i synnerhet allvarligt kunna skadas. Tilltron till åklagarväsendet kräver att en sådan möjlighet till översyn av åklagarbeslut kvarstår.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

- SOU 1938:44 Processlagberedningens förslag till Rättegångsbalk. II
Motiv m.m.
- SOU 1967:59 Förundersökning. Betänkande avgivet av
trafikmålskommittén
- SOU 1968:27 Förvaltningslag. Förslag utarbetat inom
justitiedepartementet.
- SOU 1992:61 Ett reformerat åklagarväsende. Betänkande av
Åklagarutredningen -90
- KU 1975/76:22 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av
förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-
ämbetets uppgifter och organisation
- DsJu 1983:19 Riksåklagaren och hans kansli
- Ds 2000:64 Brottsoffers möjligheter att få ta del av uppgifter ur
förundersökningar m.m.
- Propositioner*
- prop. 1964:100 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående
organisationen av polis-, åklagar-, och exekutionsväsendet
m.m.
- prop. 1984/85:100 Bilaga 4 Justitiedepartementet
- prop. 1993/94:100 Bilaga 3 Justitiedepartementet
- Motioner*
- 1995/96 Ju12
- Betänkanden*
- 1995/96:JuU13
- Riksåklagaren, Åklagarutredningen Promemoria 1982-04-22
Åklagarväsendets organisation. Ändrad

regional indelning. Regional behörighet
för distriktsåklagare, m.m.
(cit. Åklagarutredningen -82)
Justitiedepartementet, Rapport 87/2296
Sammanställning av remissyttranden över
1. riksåklagarens framställning den 6 maj
1982 om ändrad organisation av
åklagarväsendet, m.m.
2. promemorian (1982-04-22)
Åklagarväsendets organisation
(cit. Justitiedepartementet, rapport
87/2296)
Riksåklagaren, Åklagarväsendet, Rapport 1995-06-03
Framtidens åklagarväsende

Riksåklagarens cirkulär

RÅC I:107 Utformningen av avskrivningsbeslut
RÅC 1:108 Handläggningen av överprövningsärenden
RÅC 1:121 Föreskrifter och allmänna råd om överåklagarnas
tillsynsverksamhet

RÅFS 1996:1 Riksåklagarens föreskrifter om handläggningen av
anmälningar mot åklagare och domare m.fl.

JK 1986 s. 174

1999/2000:JO1 s. 120
2000/01:JO1 s. 197

Litteratur

Almquist, Jan Eric Processrättens historia, 3 rev. uppl. oförändrat
omtryck 1976. Stockholm 1976

Berggren, Nils-Olof i Karnov 1998/99 Stockholm 1998

Ekelöf, Per Olof Rättegång I, sjunde upplagan. Stockholm 1990

Ekelöf, Per Olof Rättegång V, upplaga 7:1. Stockholm 1988

Gärde, N. m. fl. Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess
införande. Stockholm 1949

Heuman, Maths och Lassen, Bengt	Brottets beivrande. Stockholm 1952
Inger, Göran	Svensk rättshistoria, upplaga 3:1. Stockholm 1986
Jacobsson, Ulla	Lagbok i straffprocess. Malmö 1996
Lindberg, Gunnel	i Karnov 1998/99. Stockholm 1998
Sundberg, Halvar G. F.	Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955

Övrigt

RA-nytt nr. 10 1971

RA-nytt nr. 9 1975

Riksåklagaren, Utvecklingsavdelningen, Modernisering av åklagarväsendets
beslutsformuleringar. Dnr 2000/1383

Rättsfall

RA1990 Not 303

RA 1992 Ref 15

Antalet överprövningsärenden hos Riksåklagaren

1996 372

1997 271

1998 285

Antalet överprövningsärenden hos överåklagarna

1996 1752

1997 1968

1998 1921

Källa: Uppgifterna har förmedlats av Torkel Skjöld vid Riksåklagarens kansli 2000-12-14. Några uppgifter för 1999 fanns ej tillgängliga.