



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Martin Schreiber

Åklagarens diskretionära befogenheter och
dess tillämpning

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Professor Gunnar Bergholtz

Ämnesområde: Processrätt

Höstterminen 2003

Innehåll

FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Disposition	4
1.2 Avgränsning	5
1.3 Frågeställningar	5
1.4 Metod	5
2 FÖRUNDERSÖKNING	6
2.1 Historisk framväxt	6
2.2 Gällande rätt	7
2.3 Rollfördelning	8
2.4 Förundersökning när det gäller unga lagöverträdare	9
2.5 Absolut eller relativ förundersökningsplikt	9
2.6 Nedläggande av förundersökning	9
2.6.1 RB 23:1 st 2 uppenbart att brottet inte går att utreda	10
2.6.2 RB 23:4 st 2 andra meningen ej längre anledning att fullfölja	10
2.7 Förundersökningsbegränsning	10
2.7.1 RB 24:4a st1 p.1 Disproportionsfall.	11
2.7.2 RB 23:4a st1p.2 Åtalsunderlåtelsefallen	11
2.7.3 Väsentligt allmänt eller enskilt intresse	12
2.8 Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	12
2.9 Enklare utredning RB 23:22	13
2.10 Behörighet	13
3 ÅTALSPLIKTEN	15
3.1 Historisk framväxt	15
3.2 Särskild åtalsprövning	17
4 ÅTALSUNDERLÅTELSE	19

4.1	Historisk framväxt	19
4.2	Gällande rätt	21
4.3	Grundrequisitet: väsentligt allmänt eller enskilt intresse	22
4.3.1	Väsentligt allmänt intresse av att åtal sker	22
4.3.2	Väsentligt enskilt intresse av att åtal sker	22
4.3.3	Bötesfallen RB 20:7 st 1 p.1	23
4.3.4	Åtalsunderlåtelse istället för villkorlig dom RB 20:7 st 1 p. 2	24
4.3.5	Flerfaldig brottslighet och återfall RB 20:7 st 1 p3	25
4.3.6	Åtalsunderlåtelse vid psykisk störning RB 20:7 st 1 p4	26
4.3.7	Åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen RB 20:7 st 2	27
4.3.8	Åtalsunderlåtelse efter det att åtal väckts RB 20:7a	27
4.3.9	Återkallelse av åtalsunderlåtelse RB 20:7b	28
4.3.10	Åtalsunderlåtelse enligt lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	28
5	STRAFFÖRELÄGGANDE	30
5.1	Historisk framväxt	30
5.2	Gällande rätt	32
5.2.1	Tillämpningsområde	33
5.2.2	Strafföreläggande där böter ingår i straffskalan.	33
5.2.3	Villkorlig dom i förening med böter	34
5.2.4	Hinder för att utfärda strafföreläggande.	34
5.2.5	Föreläggandets innehåll	35
5.2.6	Godkännande av strafföreläggande	35
5.2.7	Rättelse av ett godkänt strafföreläggande	36
5.2.8	Rättskraften	36
6	ÖVERPRÖVNING AV ÅKLAGARENS BESLUT I ÅTALSFRÅGAN	37
6.1	Åklagarväsendets uppbyggnad	37
6.2	Överprövning	38
6.2.1	Vilka beslut kan överprövas ?	39
6.2.2	Vem kan begära överprövning ?	39
6.3	Andra kontrollorgan	39
7	STATISTIK	41
8	INTERNATIONELL UTBLICK	43
8.1	Finland	43
8.2	Danmark	44
8.3	Norge	44
8.4	Nederländerna	45
8.5	USA	46

9	SAMMANFATTNING/ANALYS	49
	KÄLL OCH LITTERATURFÖRTECKNING	53

Förord

Med det här examensarbetet sätter jag punkt för min juristutbildning. Ett stort tack vill jag rikta till mina föräldrar för deras helhjärtade stöd under denna tid.

Jag vill även tacka professor Gunnar Bergholtz som varit min handledare under arbetets gång.

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
Fuk	Förundersökningskungörelse
Fu	Förundersökning
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LUL	Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
NJA II	Nytt juridiskt arkiv
Prop	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SFS	Svensk författningssamling
SvJt	Svensk juristtidning
StrfK	Strafföreläggandekungörelsen
ÅF	Åklagarförordning

1 Inledning

Under en föreläsning av vice chefsåklagaren Bo Birgersson på specialkursen Domarrollen, Åklagarrollen och Advokatrollen vid Lunds universitet diskuterades åklagarens möjligheter att ikläda sig domarens roll. Något förvånande gick det då upp för mig att åklagaren har långtgående befogenheter att själv bestämma påföljd i form av åtalsunderlåtelse och strafföreläggande. Dessutom har åklagaren dessförinnan ett stort inflytande över när en förundersökning skall läggas ned eller begränsas. Än mer överraskande var att det var så stor del av lagföringen i Sverige som skedde helt utan domstols medverkan. Intresset var därmed väckt för hur åklagaren tillämpade de diskretionära befogenheter som han utrustats med. Detta innebär konkret att ett anmält brott kan färdas hela vägen fram till lagföring utan domstolens medverkan, förutsatt att polis eller åklagare inte väljer att lägga ner eller begränsa förundersökningen då det anmälda brottets resa så att säga redan då kommit till vägs ände. Att det är processekonomiska skäl som ligger bakom dessa möjligheter är inte svårt att gissa sig till och lagföringsformerna åtalsunderlåtelse och strafföreläggande är effektiva och inte så resurskrävande. Sedan talar ju det sunda förnuftet för att varenda brott naturligtvis inte kan utredas och sedan lagföras inför domstol. Åklagaren måste därför ha möjlighet att sälla bland anmälda brott. Det är dessa sållningsmekanismers¹ uppkomst, utveckling och tillämpning som jag skall redogöra för i det här examensarbetet som är upplagt enligt följande.

1.1 Disposition

Kapitel 2 behandlar förundersökning och inleds med en kort beskrivning av institutets historiska framväxt samt hur dagens reglering ser ut och tillämpas. Kapitel 3 redogör för hur åtalsplikten kommit att utformas. I kapitlet redogörs även för den särskilda åtalsprövningen. Kapitel 4 ägnas åt institutet åtalsunderlåtelse, dess historiska utveckling och hur dagens gällande regler tillämpas. Kapitel 5 behandlar strafföreläggande och presenteras på samma sätt som åtalsunderlåtelse i kapitel 4. Kapitel 6 beskriver åklagarväsendets organisatoriska uppbyggnad och möjligheten för överordnad åklagare att överta underordnad åklagares uppgifter, s.k. överprövning. Justitiekanslerns och Justitieombudsmannens kontrollerande funktion beskrivs kort. Kapitel 7 ägnas åt statistiska uppgifter. Kapitel 8 ger en internationell utblick och beskriver andra länders versioner av strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. Avslutningsvis i kapitel 9 sammanfattas och analyseras det presenterade materialet. Frågeställningarna besvaras och egna slutsatser och synpunkter presenteras. Kapitel 2-8 är rent deskriptiva för att på ett tydligt sätt redogöra för de olika ämnesområdena och därmed underlätta läsarens förståelse.

¹ Leijonhufvud, Madeleine, Etiken i juridiken. Stockholm 2000 s. 45.

1.2 Avgränsning

Som framgår av examensarbetets titel är det åklagarna som står i fokus. En reservation måste dock göras när det gäller kapitel 2 som behandlar förundersökning. Anledningen till att kapitlet till viss del även redogör för polisens roll är att det vore nästintill omöjligt att beskriva förundersökningsprocessen utan att nämna polisen då de är så intimt förknippade med denna. Då åklagare beslutar om nedläggning eller begränsning av förundersökning så får saken visserligen sin lösning utanför domstol, men utgör inte någon egentlig lagföring vilket är fallet vid beslut om åtalsunderlåtelse och strafföreläggande. Efter dessa specificeringar är det min förhoppning att det framgår att det är åklagaren som är huvudrollsinnehavaren i det här examensarbetet.

1.3 Frågeställningar

De frågeställningar som infann sig, dels innan arbetet på börjades, men även under arbetets gång har varit många. De frågor som måste anses vara av störst vikt är.

Vilket handlingsutrymme har åklagaren att agera utan domstols medverkan?

Varför har åklagarna denna möjlighet?

Hur långt kan lagstiftaren gå, är det kanske rent av på det sättet att alltför mycket dömande verksamhet flyttats från domstolen till åklagarna, eller skulle man kunna tänka sig ytterligare utökade befogenheter för åklagarna?

Utövas det överhuvudtaget någon kontroll av åklagarna?

Hur ser det ut i andra länder?

1.4 Metod

För att ha möjlighet att besvara ovan angivna frågeställningar och för att kunna redogöra för mitt syfte så har jag använt mig av sedvanlig juridisk metod innebärande att arbetet har grundats på studerandet av material i form av lagtext, lagförarbeten, litteratur, myndighetsrapporter och artiklar, samt rättsfall.

2 FÖRUNDERSÖKNING

2.1 Historisk framväxt

Förundersökning är en relativt modern företeelse i svensk rätt. Ända fram till 1600-talet ankom det på målsäganden att väcka talan vid tinget även om det gällde brottmål.² Endast vid undantagsfall såsom vid brott mot staten utredde åklagare målet.³ Brottmålsprocessen var beroende av målsägandens initiativ och brottets utredande skedde i domstolen. Detta förfarandesätt var mycket tidskrävande då bevisningen samlades in etappvis. År 1682 tillerkändes domstolen rätten att ex officio genomföra egna undersökningar vid rykte eller upplysning om grovt brott, även om ingen person blivit stämd. Denna möjlighet ingick även i 1734 års lag. Lagen saknade till stor del stadganden om förfarandet i brottmål och de som fanns var ordentligt utspridda.⁴ I Sverige uppfattades dock detta inkvisitoriska tillvägagångssätt som främmande. Uppenbart var dock att det behövdes någon form av föregående utredning innan målet skulle avgöras av domstolen. Det stod även klart att målsäganden inte självständigt mäktade med denna uppgift utan statliga resurser skulle tillföras.⁵ Genom åklagarrollens utveckling gick hela rättegångsprocessen mot ett mera ackusatoriskt förfarande.

De brottsutredningar som utfördes av åklagare och polis genomfördes oftast helt utan lagstöd. Någon kodifiering av utvecklad praxis skedde inte. Det var först under 1900-talet som den svenska straffprocessen förändrades och kom att bli än mer ackusatorisk.⁶ I och med den nya rättegångsbalken antogs 1942 övergavs både formellt och i praktiken saker som inkvisitorisk brottmålsprocess och förundersökning fick sin egen plats i rättegångsbalkens 23 kap.⁷ Sedan RB årgång 1942⁸ infördes har endast mindre ändringar i kapitel 23 till 28 genomförts. Den av störst betydelse var införandet och utökandet av åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.⁹ Åklagarutredningen vars uppgift var att granska förundersökningsreglerna och efterföljande proposition 1994/95:23 resulterade inte heller i några större förändringar.

² Bring, Thomas, Diesen Christian och Schelin, Lena. Förundersökning. Stockholm 1999. s. 22.

³ Bring mfl a.a. s. 22.

⁴ Hassler, Åke, Förfarandet i brottmål före domsförhandling Lund 1923 s. 69.

⁵ Bring mfl.a.a s. 22.

⁶ Ekelöf, Per Olof ,Rättegång V. Sjunde upplagan Stockholm 1998. s. 104.

⁷ Bring mfl. a.a s. 24.

⁸ Trädde ikraft 1948.

⁹ SFS 1982:184

2.2 Gällande rätt

I enlighet med RB 23 kap 1 § 1st skall förundersökning inledas ”så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats”. I princip skall brottet kunna beivras i Sverige¹⁰. Stadgandet innebär att det inte behövs någon kännedom om gärningsman och inte heller någon särdeles stark bevisning¹¹. Det som måste föreligga är dock misstanke om ett konkret brott. En allmän misstanke att en eller flera personer ägnar sig åt brott räcker alltså inte¹². Det är inte heller nödvändigt att en anmälan görs av privatperson. Polis och åklagare kan inleda förundersökning på eget initiativ.

Då förundersökning inletts blir RB 23 kap och FuK tillämpliga och därmed flera rättsverkningar. Inledande av Förundersökning kräver formligt beslut av polismyndighet eller åklagare.¹³ Det skall även antecknas när undersökningen inleddes och vem som fattade beslutet.¹⁴

Vid studerandet av RB 23:2 framgår det att förundersökningen har två huvudsakliga syften. För det första skall det utrönas om brott föreligger, vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas. Det andra syftet är att målet kan beredas så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen.

Beslut att inleda förundersökning skall fattas av endera polisen eller åklagare.¹⁵ Det finns inte möjlighet till någon ansvarsuppdelning så att åklagaren är förundersökningsledare vad det gäller en viss person och polisen i övrigt leder utredningen. Skälen till detta är risken för att åklagaren kommer att sakna en helhetsbild av utredningsläget, men även att en delning motverkar att utredningen bedrivs rationellt, effektivt och rättssäkert.¹⁶ Detta hindrar i sig inte att åklagaren formellt sätt är förundersökningsledare, men att det huvudsakliga utredningsarbetet utförs av polis.¹⁷

Unikt för Sverige är att, till skillnad från många andra länder, förundersökningen är något som handläggs utanför domstolen.¹⁸ Detta är en naturlig följd av den ackusatoriska principen som den svenska brottmålsprocessen vilar på. Två parter som till stor del är jämnstarka och en i förhållande till parterna passiv domare. Helt sant är dock inte det just beskrivna, framförallt inte under förundersökningsstadiet då polis och

¹⁰ Fitger RB I. 23:6

¹¹ Ekelöf a.a s. 107.

¹² Ekelöf a.a s. 107.

¹³ RB 23:3 st1

¹⁴ FuK §1a

¹⁵ RB 23:3st1

¹⁶ Prop. 1994/95:23 s. 81.

¹⁷ Ekelöf a.a s. 111.

¹⁸ Undantaget, prövning av tvångsmedel och hemställan om kompletterande utredning.

åklagare har hela utredningsapparaten till sitt förfogande. Objektivitetsplikten i RB 23:4 anses dock på ett tillfredställande sätt råda bot på denna obalans.¹⁹

2.3 Rollfördelning

Polis som förundersökningsledare eller åklagare? I enlighet med RB 23:3 st 1 leder i princip polisen hela förundersökningen när saken är av enkel beskaffenhet.²⁰ Om det under utredningens bedrivande inte uppstår några större problem anses trafikmål och det genom cirkulär RÅFS 1997:12 införda begreppet brott av *vardagskaraktär* som innefattar, misshandel, stöld, grov stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel och häleri vara av enkel beskaffenhet. Utredning av dessa brott kan bedrivas på ett rutinmässigt sätt och föranleder därmed oftast inte ett tidigt åklagarinträde. Målsättningen med denna uppdelning är att åklagarna skall fokusera på de komplicerade utredningarna.²¹ Åklagaren finns dock till hands när det gäller råd och anvisningar i straffrättsliga frågor samt när det gäller kravet på bevisningens styrka.²² Det faktum att förundersökning vad gäller ovan nämnda brott *får* ledas av polis innebär inte att så alltid ska ske. Åklagare kan alltid överta ledarskapet om det är påkallat av särskilda skäl.²³ Polis skall även i vissa fall underrätta åklagaren om förundersökningens fortskridande så eventuellt övertagandebeslut kan fattas.²⁴ Sådana särskilda skäl kan vara brott där barn ska höras och brott som innefattar våld som riktar sig mot närstående. Åklagaren bör även leda förundersökningen vid utredningen av brott som är svårbedömda eller det annars med hänsyn till utredningens art eller omfattning är påkallat att åklagaren leder förundersökningen.²⁵

När det gäller övriga brott som anses vara av grövre art skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren från polisen ”så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet”.²⁶ Har en misstänkt gripits på bar gärning skall åklagaren följaktligen leda utredningen från början.

Vidare kan som huvudregel sägas att åklagaren skall leda förundersökningen när det gäller brott mot 6, 11 och 13-22 kap. brottsbalken, samt övriga brott mot BrB för vilka fängelse i mer än två år

¹⁹ SOU 1992:61 s.270

²⁰ Begreppets betydelse avgörs med hänsyn till brottets generella straffvärde, ärendets karaktär och svårighet i övrigt samt till den kompetens som finns vid de enskilda polismyndigheterna.

²¹ Bring mfl a.a s. 143.

²² Ekelöf a.a s. 112.

²³ RB 23.3 st1

²⁴ FuK§2.

²⁵ RÅFS 1997:12 Kap 2.4.

²⁶ RB 23:3 st 1 p2

kan komma ifråga. När det gäller specialstraffrätten bör förundersökning ledas av åklagare vid brott där straffet överstiger 6 månaders fängelse.²⁷

2.4 Förundersökning när det gäller unga lagöverträdare

Beträffande unga lagöverträdare regleras förundersökningsförfarandet av LUL § 2-3 samt i FuK § 2 st2. Om ett brott begåtts av en person som ej fyllt 18 år skall enligt LUL § 3 förundersökningen alltid ledas av åklagare om misstanken avser brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Om fängelse i mindre än sex månader skulle bli aktuellt kan alltså förundersökningen ledas av polis så länge det görs i enlighet med LUL § 2 som slår fast att som huvudregel skall förundersökning alltid ledas av polis eller åklagare med särskilt intresse och särskild fallenhet för uppgiften, vid hinder får dock ärendet avgöras av annan.²⁸

2.5 Absolut eller relativ förundersökningsplikt

Som tidigare beskrivits regleras förundersöknings inledande i RB 23:1 och i RB 23:3. I 23:1 regleras de materiella förutsättningarna d.v.s. om det föreligger anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats så *skall* förundersökning inledas. Detta ger uttryck för en absolut förundersökningsplikt. Det finns dock vissa undantag från denna plikt, dessa undantag finner man i RB 23:1 st2, 4 st2 och 4a§ p1 p2. Eftersom förundersökningsplikten har försetts med de här undantagen uppkommer naturligtvis frågan om det egentligen kan anses råda en absolut förundersökningsplikt.²⁹ Svaret på denna fråga är jakande då det trots undantagen anses råda en absolut förundersökningsplikt i dag.³⁰ Principen skall dock tolkas så att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast då det ligger inom rimliga gränser att anta att en utredning kan leda till att saken blir upplärd och någon kan lagföras för brott.³¹

2.6 Nedläggande av förundersökning

Vid rättegångsbalkens införande kunde förundersökning endast läggas ner om den inte gav något resultat. Om en viss person misstänkts var nedläggning utesluten och åklagaren fick fatta ett formellt beslut att om att ej väcka åtal. I och med dagens lagstiftning finns det ett flertal möjligheter att lägga ner eller begränsa en förundersökning. Problemet med vilken form

²⁷ RÅFS 1997:12 st. 2.3

²⁸ LUL§2.

²⁹ Bring mfl a.a s. 137.

³⁰ Prop. 1994/95:23 s. 94.

³¹ Prop. 1994/95:23 s. 96.

man skulle använda vid nedläggning av förundersökning löstes år 1985 genom en princip som tydligt klargjorde gränsdragningen mellan olika former av avskrivningsbeslut.³² RB23:18 används som en vattendelare för att bestämma om man skall fatta ett negativt åtalsbeslut eller om förundersökning skall läggas ned.³³ Om slutdelgivning har skett blir det negativt åtalsbeslut och om så inte var fallet begagnar man sig av nedläggande av förundersökning. Det spelar ingen roll på vilket sätt en förundersökning avslutas. Den som hörts som skäligen misstänkt skall ändå alltid underrättas.³⁴

2.6.1 RB 23:1 st 2 uppenbart att brottet inte går att utreda

Förundersökning behöver inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda t.ex. om det saknas praktiska förutsättningar för att utreda brottet. Förundersökning kan även då den inletts men man inte fått fram tillräckliga bevis läggas ned enligt denna bestämmelse. Detta skall dock inte tolkas som att en alltför hög arbetsbelastning är skäl nog för att inte inleda förundersökning.³⁵

2.6.2 RB 23:4 st 2 andra meningen ej längre anledning att fullfölja

Finns det enligt stadgandet inte längre anledning till förundersökningens fullföljande skall den nedläggas. Denna möjlighet används när förundersökningen inte ger något resultat. Först och främst när man inte hittar något spår efter brottslingen, men även när något brott helt enkelt inte föreligger.³⁶ Bestämmelsen används även då någon särskild person inte kan misstänkas, om misstänkt person avvikit och ej förväntas återvända, samt om misstänkt avlidit eller är under 15 år.

2.7 Förundersökningsbegränsning

År 1985 utvidgades utrymmet att lägga ned förundersökning markant genom nya regler om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.³⁷ Genom 23 kap.4a§ öppnas möjligheten för förundersökningsbegränsning av processekonomiska skäl. Förundersökning får läggas ner om kostnaderna och arbetsinsatserna för utredningen skulle te sig orimliga med hänsyn till den samhällsreaktion som kan aktualiseras och att det även kan antas att om brottet lagförs det endast skulle leda till böter.³⁸ Paragrafens andra stycke

³² RÅFS 1997:12 avsnitt 3. Bring mfl a.a s. 301.

³³ Rb 23:20 då förundersökning avslutas, skall beslut meddelas, huruvida åtal skall väckas.

³⁴ FUK § 14.

³⁵ Prop. 1994/95:23 s.118.

³⁶ Prop. 1981/82:41 s. 33.

³⁷ Se t.ex. Prop 1984/85:3.

³⁸ RÅC I 124 s. 26.

stadgar att inledande av förundersökning kan underlåtas om det fastställs att brottet kommer att leda till åtalsunderlåtelse. Ett sådant beslut fattas endast av åklagare. Att det kan finnas behov av utredning hindrar inte att åklagare bedömer att utredning ej behöver göras.³⁹

2.7.1 RB 24:4a st1 p.1 Disproportionsfall.

Första stycket punkt 1 i § 24:4a är en renodlat processekonomisk bestämmelse och benämns allmänt som disproportionsregeln. Här förutsätts för att nedläggning skall få ske att en fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i något rimligt förhållande till sakens betydelse.⁴⁰ Exempel på detta är granfejder eller anmälningar som grundar sig i personlig osämja avgivna i trakasseringsyfte eller berör förhållanden av mycket komplicerad civilrättslig eller teknisk karaktär.⁴¹ Därmed är inte sagt att någon avkriminalisering av vissa svårutredda eller mindre straffvärda förfaranden är för handen, utan syftet med regeln är att den skall tillämpas på enskilda brottmål som normalt är av relativt okomplicerad natur och som kräver en omfattande utredning. Utnyttjande av disproportionsregeln får inte ske slentrianmässigt. Varje särskilt fall måste noggrant prövas för att fastställa om skäl för förundersökningens nedläggande föreligger.⁴² Någon schablonmässig prövning får således ej förekomma. Icke att förglömma är att bestämmelsen endast kan tillämpas när det kan antas att brottet vid eventuell lagföring endast skulle ge böter. Slutligen kan disproportionsregeln även användas om det kan antas att domstolen kommer att meddela påföljdseftergift.⁴³

2.7.2 RB 23:4a st1p.2 Åtalsunderlåtelsetfallen

Denna paragraf behandlar förundersökningsbegränsning vid förväntad åtalsunderlåtelse, d.v.s. ett beslut om att inte inleda förundersökning eller att lägga ned den om förundersökning påbörjats. Genom reglerna i RB 20:7 får bestämmelsen sitt sakliga innehåll och sätter även ramen för hur RB 23:4a st1 skall användas. Innebörden av grunderna för åtalsunderlåtelse måste därmed förstås för att kunna bedöma förutsättningarna för nedläggande av förundersökning enligt andra punkten. Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse kommer alltså ifråga i ungefär likadana situationer. Mellan bestämmelserna finns ett samband som visar sig genom att om man kan förvänta sig ett senare beslut om åtalsunderlåtelse ska förundersökningen läggas ned. Presumtion för nedläggning råder därmed vid förväntad åtalsunderlåtelse⁴⁴. För att besluta om åtalsunderlåtelse fordras i princip att skuldfrågan klargjorts. Något sådant krav finns inte uppställt för att få lägga

³⁹ Bring mfl a.a s. 306.

⁴⁰ Prop 1981/82:41 s. 33.

⁴¹ SOU 1992:61 s. 187.

⁴² Prop 1981/82:41 s. 34.

⁴³ BrB 29:6

⁴⁴ Bring mfl aa s. 308.

ner förundersökning vid förväntad åtalsunderlåtelse i de fall det finns någon misstänkt⁴⁵. En förundersökning kan läggas ner när som helst under utredningen så länge den inte slutförts⁴⁶, alltså oavsett om den misstänkte delgivits i enlighet med RB 23:18 eller inte.⁴⁷ Enligt paragrafens andra stycke får åklagaren besluta att inte inleda förundersökning om förutsättningar för att lägga ner undersökningen föreligger redan innan den har inletts.

2.7.3 Väsentligt allmänt eller enskilt intresse

Skulle något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosättas genom ett nedläggningsbeslut enligt 23:4a st1 p2 skall förundersökningen slutföras. Intresset skall vara hänförligt till själva förundersökningen. Om en särskild rättsverkan är hänförligt till ett beslut om åtalsunderlåtelse skall förundersökningen fullföljas, exempelvis körkortsåterkallelse. Andra skäl att genomföra en förundersökning kan vara att en händelse har fått stor uppmärksamhet och det därmed ligger i det allmännas intresse att det bringas klarhet i saken, men även att få den straffrättsliga betydelsen av vissa förfaranden klarlagda. När det gäller individualpreventiva skäl bör de endast undantagsvis utgöra anledning att fullfölja förundersökningen trots att beslut om åtalsunderlåtelse kan förväntas, exempelvis vid speciella fall där den misstänkte som nekar till brott begär att förundersökning skall fullföljas så att han därmed kan frias från misstankar. Ett annat exempel är där målsäganden genom ett fullföljande av förundersökningen på så sätt ges underlag för egen talan om skadestånd.⁴⁸ Av resursskäl är det av största vikt att förundersökningsbegränsning används i så stor utsträckning som möjligt. Det skall inte i onödan bedrivs utredningar som endast mynnar ut i att åtal underlåts. Användningsområdet begränsas dock av de fall där åklagaren vid genomgång av en fullföljd förundersökning bedömt att det funnits möjlighet att lägga ned förundersökningen med RB 23:4a 1 stp2 men att åtalsunderlåtelse inte längre är möjlig därför att skuldfrågan inte är klarlagd och måste därmed väcka åtal. Stora krav ställs därför på att polis och åklagare är observanta på möjligheterna till förundersökningsbegränsning.⁴⁹

2.8 Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

När det gäller unga lagöverträdare har förundersökningen ett kriminalpolitiskt värde och är därför obligatorisk även då åtalsunderlåtelse kan förväntas enligt LUL. Vid ett tillfälle kan dock förfarandet förbises⁵⁰.

⁴⁵ Prop1981/82:41 s. 23.

⁴⁶ RÅ I 124 s. 27.

⁴⁷ RÅ I 124 s. 27.

⁴⁸ RÅ I 124 s. 28.

⁴⁹ RÅ I 124 s. 28-29.

⁵⁰ LUL§ 8.

Är det fråga om ungdomar som begår brott innan de fyllt 18 år ska åklagaren pröva om åtalsunderlåtelse skall meddelas enligt reglerna i LUL §16st 1. Dessa bestämmelser är utformade som undantag från den absoluta åtalsplikten, och presumptionen är mot åtal när det gäller ungdomar.

2.9 Enklare utredning RB 23:22

De bestämmelser som reglerar begränsning av förundersökning är inte tillämpliga på enklare utredningar som ibland görs istället för en förundersökning.⁵¹ I detta fall finns redan en tillräcklig utredning i form av exempelvis en polisrapport och någon riktig förundersökning krävs inte för att åtal skall kunna väckas.⁵²

2.10 Behörighet

Beslut om nedläggning kan utom i de fall som avses i RB 23:4a fattas av förundersökningsledaren och faller således inom polismyndighetens formella kompetensområde. Några formella hinder mot att polismyndigheten lägger ner förundersökning i övriga fall med motiveringen att brott inte kan styrkas finns alltså inte. Det måste emellertid ske en noggrann bedömning av bevisläget i varje enskilt fall. Beslutet innebär att det görs en prognos av huruvida det kan förväntas en fällande dom eller inte. Den som skall göra en sådan bedömning måste ha nödvändig kompetens för detta. I osäkra eller komplicerade fall bör därför förundersökningsledningen överlämnas till åklagaren för avgörande om ärendets fortsatta handläggning. I de fall polismyndigheten är förundersökningsledare och förutsättningar föreligger för tillämpning av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning enligt RB 23:4a skall ärendet snarast överlämnas till åklagare för beslut om den fortsatta handläggningen.⁵³ Det får förutsättas att kontakterna i frågan sker snabbt och formlöst.⁵⁴

Förundersökningsbegränsning får som sagt endast beslutas av åklagare och enligt åklagarförordningen är den som är behörig att besluta om åtalsunderlåtelse enligt RB 20:7 även behörig att inte inleda eller att begränsa förundersökning enligt RB 23:4a 1st p2.⁵⁵ Under förundersökningsstadiet har polis och åklagare getts stort utrymme att agera efter eget skön och till skillnad från domstolsprocessens strikta förfaranderegler behövs icke sådana regler under förundersökningsförfarandet. En rättegång måste för att rätts säkerhetskraven skall uppfyllas präglas av förutsägbarhet och formell ordning. Däremot när det gäller förundersökningsstadiet vars huvudsyfte är av förberedande slag krävs för att effektivitet skall uppnås en hög grad av flexibilitet. Det skall

⁵¹ RÅC I 124 s. 27.

⁵² Bring mfl a.a s. 306.

⁵³ RÅFS 1997:12 st 3.1.

⁵⁴ Prop. 1981/82:41 .s 35.

⁵⁵ ÅF §16.

alltså inte läggas ner mer arbete på utredningar än vad som är sakligt motiverat för att medge en fullgod prövning av målet.⁵⁶ Detta synsätt tillsammans med att förundersöknings bedrivande aldrig blir föremål för någon domstolsprövning och därmed heller ingen praxis försöker man rätta till med olika formulär och cirkulär.⁵⁷

⁵⁶ Prop. 1994/95:23 s. 73-74.

⁵⁷ Ex. RÅC och RÅFS

3 Åtalsplikten

3.1 Historisk framväxt

I äldre tiders lagstiftning var det vanligt att straffprocessen i mycket stor utsträckning byggde på den inkvisitoriska processen och i enlighet med den var det domaren själv som införskaffade allt material. Under själva rättegången agerade domaren själv både åklagare och domare. Dagens straffprocess är helt annorlunda och bygger nästintill uteslutande på principen att domstolen inte på eget bevåg tar upp frågan om ansvar för brott. Talan anhängiggörs nu istället av någon utanför domstolen som yrkar på att den tilltalade ställs till ansvar för en gärning som är preciserad.⁵⁸ Detta förfarandesätt anger också ramen för vad som kan prövas av domstolen. Åtal väcks av åklagare eller målsägande. Att åtal väcks av målsägande är dock ovanligt. Vanligast är att åklagaren väcker åtal för brott som hör under allmänt åtal om de inte uttryckligen undantagits därifrån. Åklagarens rättighet att väcka åtal är även förenad med en plikt att åtala när vissa förutsättningar i lagstiftningen är för handen. Inom den juridiska doktrinen brukar man tala om den absoluta åtalsplikten och den relativa åtalsplikten.⁵⁹

(benämns även obligatoriskt och fakultativt åtal⁶⁰ samt legalitets⁶¹ och opportunitetsprincipen)⁶².

Andemeningen bakom den absoluta åtalsplikten anses vara att åklagaren är skyldig att väcka åtal då han på objektiva grunder kan emotse den misstänktes sakfällande och då den åtalade gärningen är straffbar och bevisningen härför så stark att den kan läggas till grund för en fällande dom.⁶³ Åklagaren kan dömas för tjänstefel om han inte åtalar. Enligt principen om den relativa åtalsplikten behöver åklagaren inte alltid väcka åtal, trots att förutsättningar finns. Åklagaren ges istället en möjlighet att efter eget skön bedöma om åtal skall väckas. Det diskretionära utrymmet är således betydligt mycket större än om principen om absolut åtalsplikt efterlevs.

Principiellt utgår svensk rätt från en absolut åtalsplikt och åklagaren skall tala å brott som hör under allmänt åtal, om ej annat är stadgat.⁶⁴ Om ej annat är stadgat innebär dels att istället för åtal och efterföljande rättegång då det gäller lindrigare brottslighet beivran kan ske genom strafföreläggande eller ordningsbot, dels åsyftar man särskilda lagstadganden som innebär

⁵⁸ RB 20:1

⁵⁹ Benämningen av Stephan Hurwitz.

⁶⁰ Benämningen av Per Olof Ekelöf.

⁶¹ Benämningen växte fram i slutet av 1700-talet.

⁶² Benämningen lanserades i början av 1870-talet av Julius Glaser.

⁶³ Ekelöf a.a s. 143.

⁶⁴ RB 20:6

undantag från åtalsplikten.⁶⁵ Enligt legalitetsprincipen är åklagaren skyldig att åtala om han anser att det under förundersökningen insamlade materialet är tillräckligt för en fällande dom.⁶⁶ Åtalsplikten är även förenad med en förundersökningsplikt. Den absoluta åtalspliktens vara eller inte vara har ständigt varit föremål för diskussion, men den har behållits och istället försetts med allt större undantag. På så sätt har den relativa åtalsplikten stegvis vunnit insteg. En intressant frågeställning som ofrånkomligen uppkommer är om de diskretionära inslagen när det gäller åtalsplikten borde utökas eller rent av minskas. Det faktum att brottsligheten i Sverige har ökat lavinartat de senaste 20 åren kombinerat med att rättsväsendet inte tillförts resurser i sådan utsträckning för att möta ökningen, gör att frågan blir än mer intressant. Åklagare och domstolar hinner inte med alla mål, vilket gör att möjligheterna till prioritering känns allt mer angelägna. Någon form av styrinstrument bör därför finnas så att det är de mest angelägna brotten som beivras. Det kan inte vara bra att det skulle vara slumpen som avgjorde vilka brott som åtalas. Dessvärre är det mycket svårt att i lagtext fastställa någon prioriteringsordning för olika brott såsom t. ex sjukvården i vissa län prioriterar bort botandet av mindre allvarliga sjukdomar.

Den absoluta åtalsplikten till trots så har åklagarna bevisligen långtgående diskretionära befogenheter idag genom möjligheten till åtalsunderlåtelse och strafföreläggande. Åtals väckande vilar idag i stor utsträckning på möjligheter för åklagarna att på skönsmässig grund avgöra om åtal skall väckas. Åklagarna har alltså i mångt och mycket gått från utredande till dömande verksamhet. I konsekvens av detta borde kanske åklagarnas långtgående diskretionära befogenheter kunna fastslås som regel och inte som undantag.⁶⁷

Redan 1987 antog Europarådet en rekommendation No R(87) 18 om förenklat brottmålsförfarande. Rekommendationens innebörd är att medlemsstaternas processlagstiftning bör vila på principen om relativ (discretionary) åtalsplikt. Om detta inte skulle vara möjligt för medlemsländerna p.g.a. konstitutionella, historiska eller andra skäl, så bör för att samma effekt skall uppnås, lagändringar ske. Här följer ett utdrag av de viktigaste formuleringarna i rekommendationen.

”considering that delays in the administration of criminal justice might be remedied, not only by the allocation of specific resources and the manner in which these resources are used, but also by clearer definition of priorities for the conduct of crime policy with regard to both form and substance by;

- restoring to the principle of discretionary prosecution

1. The principle of discretionary prosecution should be introduced or its application extended wherever historical development and the constitution of member states allows otherwise, measures having the same purpose should be devised”.

⁶⁵ SOU 1976:47 s. 71.

⁶⁶ Heuman, Mats. Lassen, Bengt. Brottsens beivrande Stockholm 1952. s. 123.

⁶⁷ SOU 1992:61 s. 157-158.

Den svenska regeringen anser att den svenska modellen med en absolut åtalsplikt förenad med relativt stora diskretionära befogenheter för åklagarna svarar väl mot den förespråkade lösningen i den av Europarådet antagna rekommendationen.⁶⁸ Vidare har absolut åtalsplikt en mycket stark traditionell förankring i Sverige och främjar både legalitet och förutsebarhet i den svenska strafflagstiftningen. Det vore även olyckligt ifall allmänheten skulle få uppfattningen att åklagarnas beslut till för stor del fattades på skönsmässiga grunder.⁶⁹ Knappa resurser och ökad brottslighet betyder förvisso att en prioritering måste ske, men regler om sådan prioritering måste ses som undantag från den i övrigt rådande absoluta åtalsplikten. Balanssituationen i storstäderna och i mindre städer skiljer sig betydligt åt och om åtalsprövningen då skulle vara av helt diskretionär art så skulle det leda till att vissa typer av mål skulle avskrivas omedelbart på en ort medan de skulle beivras i en annan. Åklagarna själva uppger att de till viss del ser regeln om absolut åtalsplikt som ett stöd. Då åklagaren beslutar att inte underlåta åtal kan han motivera det med att den grundläggande presumtionen är för åtal vid utsikter om en fällande dom. Vissa påtryckningar kan därför stå emot genom att någon obehörig (diskretionär) hänsyn vid beslutfattandet inte tas.⁷⁰ Regeringen har inte heller funnit något behov av att ytterligare utvidga möjligheterna till åtalsunderlåtelse då de möjligheter som ges inte används fullt ut.⁷¹

3.2 Särskild åtalsprövning

Reglerna för den särskilda åtalsprövningen har utformats så att åklagarens annars absoluta åtalsplikt är villkorad. Lagstiftaren har uttryckligen angett att presumtionen vid vissa tillfällen är mot åtal och åklagaren har därför bevisbördan för att ett åtal är påkallat ur allmän synpunkt.⁷² Åtalsplikten är med andra ord för vissa brott uttalat fakultativ. Åklagare får därmed endast åtala om myndighet tillåter det, om brottet angetts till åtal av målsägande, eller om åklagare skulle finna att åtal är påkallat ur allmän synpunkt och slutligen om åklagare finner att det av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt att åtal väcks.⁷³ Denna lager på lager lösning är tänkt att med större emfas understryka att åtal bör ske restriktivt.⁷⁴

De särskilda åtalsprövningsreglerna är intagna under respektive straffstadgande och kan gälla i förening med varandra eller på egen hand. De vanligaste fallen utgörs av dem där målsäganden har angett brottet eller att åklagaren funnit att åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Som exempel

⁶⁸ Prop.1994/95:23 s. 89-90.

⁶⁹ SOU 1992:61 s.158.

⁷⁰ Prop.1994/95:23 s. 88-89.

⁷¹ Prop.1994/95:23 s. 94.

⁷² Bring mfl a.a .s. 152.

⁷³ Jacobsson, Ulla. Lagbok i straffprocess. Malmö 1996 s. 84.

⁷⁴ Elwing mfl a.a s. 128.

kan nämnas BrB 4 kap 11§ och 8 kap 13§. När det gäller fall vars villkor för åtals väckande är att det är påkallat ur allmän synpunkt kan nämnas BrB 6 kap 13§. Villkor för väckande av talan för brott enligt BrB 3 kap 12§ kräver både att målsäganden angett brottet och att det är påkallat ur allmän synpunkt.

Sådana här bestämmelser är vanliga i brottsbalken och även i specialstraffrätten. Särskild åtalsprövning är vanligast när det gäller brott som har till största del civilrättsliga inslag och brott som rör familjeförhållanden eller kan anses tillhöra den privata sfären⁷⁵. Om åklagare väljer att väcka åtal i strid mot reglerna om särskild åtalsprövning skall åklagarens talan avisas av domstolen⁷⁶.

⁷⁵ SOU 1991:62 s. 150.

⁷⁶ NJA 1981 s513 och NJA 1976 s 43

4 Åtalsunderlåtelse

4.1 Historisk framväxt

Redan på 1920 talet förekom en diskussion om att i svensk rätt införa en möjlighet för åklagaren oberoende av brottets grovhet och brottslingens ålder att underlåta åtal. Processkommissionen på den tiden övervägde t.o.m. att införa principen om relativ åtalsplikt.⁷⁷ Kommissionen konstaterade vidare att det utan tvivel var på det sättet att man i speciella fall borde kunna överge en strikt tillämpning av ett straffbud. Kommissionen uttryckte även tankegångar om att det i vissa situationer vore uppenbart olämpligt att döma till straff enbart för att en handling enligt lagen ansågs brottslig. Något sådant kunde knappast vara i det allmännas intresse så länge det rörde sig om lindrigare brottslighet. Om åklagaren istället kunde medges en rätt att underlåta åtal i liknande fall skulle det utgöra en praktisk lösning som sparade både kostnader och onödigt lidande för den misstänkte. Några avvikelser från den absoluta åtalsplikten blev det i slutändan inget med. Alltför stora betänkligheter ansågs föreligga och man betvivlade om åklagarna var vuxna en sådan diskretionär befogenhet, och processlagberedningen var av samma ståndpunkt. Att utrusta åklagarna med en sådan diskretionär befogenhet stod inte i överensstämmelse med rättsuppfattningen hos allmänheten och kunde säkerligen leda till missbruk.⁷⁸ Dock var beredningen av den ståndpunkten att vissa avsteg kunde tillåtas. Åtalseftergift blev möjligt i två fall, dels fallet då det på brottet inte kunde följa svårare straff än böter och att det var uppenbart att lagföring inte var påkallat av allmänintresse vilket inbegrep lindrigare brott och ordningsförseelser. Det andra fallet gällde sammanträffande av brott, även här gällde ett uppenbarhetsrekvisit som innebar att det nya brottets påföljd i jämförelse med det andra var utan nämnvärd betydelse. För att åtalseftergift skulle komma på tal förutsattes att det var klarlagt att den misstänkte begått brottet, samt att det inte kunde meddelas om den misstänkte motsatte sig det.⁷⁹ Denna konstruktion infördes också i den nya rättegångsbalken.

Nästföljande beredning var strafflagberedningen som ingående diskuterade skälen för och emot relativ åtalsplikt och kom fram till att de gemensamma förutsättningarna för att åtalseftergift och att allmänt åtal fick efterges skulle beviljas var enligt beredningen om det befanns ”uppenbart att åtal för begånget brott inte krävdes vare sig för att avhålla gärningsmannen från vidare brottslighet eller med hänsyn till den allmänna laglydnaden⁸⁰”. Vidare uttryckte sig beredningen på följande poetiska vis ”vilken jurist har inte vid rättsstillämpningen och det gäller inte bara straffrättskipningen,

⁷⁷ SOU 1926:32 s.35.

⁷⁸ SOU 1938:44 s.256.

⁷⁹ SOU 1938:44 s.259

⁸⁰ SOU 1948:40 s. 23

*erfarit oförenligheten mellan bokstaven och verkligheten, mellan den stela paragrafen och det ständigt skiftande och facetterade livet självt*⁸¹ 1948 års beredning ville även att bestämmelserna om åtalseftergift skulle ingå i strafflagen. Strafflagsberedningen av årgång 1953 valde istället att arbeta om befintliga bestämmelser i RB. En tredje punkt föreslogs i RB 20:7 st1 som tog sikte på situationer där svårare straff än böter kunde följa på gärningen. 1956 års beredning föreslog i sin tur att åtalseftergift kunde bli aktuellt om den misstänkte begått brottet under inflytande av sinnessjukdom, och att enligt den då gällande sinnessjuklagen kom till stånd utan lagföring.

I och med 1964 års lagstiftning utökades åklagarnas möjligheter till att underlåta åtal då man inte längre ansåg några större hinder föreligga för att utöka åklagarens diskretionära befogenheter. Värt att notera är att den tidigare termen ”åtalseftergift” ersattes med ”beslut att inte tala å brottet” i och med den nya lagstiftningen 1964.⁸²

År 1971 ändrades uppenbarhetsrekvisitet i RB 20:7 1 p. Nu krävdes det inte längre att det var uppenbart utan det räckte med att det kunde antas att en annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas. Att ta bort uppenbarhetsrekvisitet förväntades leda till en ökad tillämpning av regeln, som hittills använts i liten utsträckning.⁸³ Direktiven till åtalsrättskommittén präglades av en vilja att kraftigt utvidga möjligheten till att underlåta åtal.⁸⁴ Kommittén föreslog i enlighet med direktiven bl.a. en utökad användning av underlåtande av åtal i s.k. resocialiseringsfall. Med detta avsågs, narkotika och alkoholmissbrukare, men även psykiskt sjuka lagöverträdare.⁸⁵ Tanken bakom detta var att främja den misstänktes anpassning i samhället istället för att utdöma straff. Av detta blev dock inget då alltför mycket dömande verksamhet skulle falla på åklagarna.⁸⁶ Formuleringen; beslut att inte tala å brott ersattes med åtalsunderlåtelse.⁸⁷

År 1984 var tonen då det gällde åtalsunderlåtelse något annorlunda än tidigare. De processekonomiska skälen fick allt större utrymme på bekostnad av tidigare så viktiga kriminalpolitiska hänsyn. Man ville se en större möjlighet för åklagarna att meddela åtalsunderlåtelse och koncentrera rättsväsendets resurser till bekämpandet av allvarigare brottslighet⁸⁸. En bearbetning av RB 20:7 genomfördes och ett nytt grundrekvisit infördes som omfattade alla de fyra punkterna i bestämmelsens första stycke. Åtalsunderlåtelse fick efter bearbetningen ske under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosattes. Efter ändringarna år 1985 har röster höjts för en återgång till de tidigare mer restriktiva

⁸¹ SOU 1948:40 s. 25

⁸² Prop. 1964:10.

⁸³ Löfmarck, Madeleine mfl :Åtalsunderlåtelse Stockholm 1986. s. 28.

⁸⁴ SOU 1976:47 s.61-64.

⁸⁵ SOU 1976:47 s.170-184.

⁸⁶ Prop. 1981/82:41 s. 11

⁸⁷ Prop. 1981/82:41 s. 32.

⁸⁸ Prop. 1984/85:3 s.1

bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eftersom tilltron till rättsväsendet allvarligt kan komma att skadas. Principen om allas likhet inför lagen och rättskipningens förutsebarhet kunde vara i fara.⁸⁹ I början av 1990 talet genomförde åklagarutredningen en granskning av åtalsunderlåtelsereglerna och fann att även om reglerna är fakultativa och ger åklagaren stora möjligheter att efter eget skön bedöma hur han vill förfara så utnyttjas inte reglerna i så stor skala som lagstiftningen faktiskt medger utan tvärtom minskar.⁹⁰ Inte heller regeringen har funnit någon anledning att ändra reglerna, vare sig det gäller att utvidga eller att inskränka dem.⁹¹

4.2 Gällande rätt

Det första åklagaren måste genomföra för att kunna meddela åtalsunderlåtelse är en åtalsprövning. Formellt krävs inte mer än tillräckliga skäl för åtal, medan ett högre beviskrav gäller för fällande dom.⁹² Begreppet tillräckliga skäl är enligt RB den måttstock efter vilken åklagaren mot den misstänkte har att pröva huruvida det föreliggande materialet medför skyldighet att väcka åtal.⁹³ Detta innebär att åklagaren har att konstatera att den misstänkte begått visst brott, men att åtal ändå inte skall väckas. För att fatta beslut om åtalsunderlåtelse måste även utredningen vara fullständig, samt klarlägga att den misstänkte har begått brottet, alltså att brottet är styrkt. Den misstänkte skall också ha erkänt, men det är inget absolut krav, vilket resulterar i att även utan ett formellt erkännande, åtalsunderlåtelse kan komma i fråga. Detta kan t ex. vara fallet när den misstänkte håller med om alla faktiska omständigheter som krävs för att straffas, men hävdar att han saknar medel för eventuella böter och därför bestrider ansvar.⁹⁴ Vidare måste själva rubriceringsfrågan vara klar, det kan därför ibland vara motiverat med åtal så att gärningen kan fastställas.⁹⁵ Då dessa ovan nämnda steg fastställts kan det således bli aktuellt att åklagaren beslutar om åtalsunderlåtelse, men först måste ett grundläggande rekvisit vara uppfyllt. Rekvisitet är utformat på så sätt att när någon av de särskilda grunderna för åtalsunderlåtelse föreligger får åklagaren besluta att underlåta åtal endast om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, detta är en stark markering att endast väsentliga intressen bör föranleda åtal, om förutsättningar i övrigt för åtalsunderlåtelse föreligger.⁹⁶

I enlighet med RB 20:7 1st p.1-4 får åtalsunderlåtelse meddelas om grundrekvisitet är uppfyllt.

⁸⁹ Bring mfl a.a s. 302.

⁹⁰ SOU 1992:61 s.175.

⁹¹ Prop. 1994/94:23 s.94

⁹² Lindberg, Gunnel. Om åklagarett SvJt 1997 s. 215.

⁹³ Elwing, Carl m Tillräckliga skäl Lund 1960 . s58.

⁹⁴ Lundkvist, Peter Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning SvJT 1999 s. 282.

⁹⁵ RÅC I 124 s. 2.

⁹⁶ RÅC I 124 s. 3.

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse.
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen(1993:3887) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

4.3 Grundrekvisitet: väsentligt allmänt eller enskilt intresse

4.3.1 Väsentligt allmänt intresse av att åtal sker

Med *väsentligt allmänt intresse* avses både allmänpreventiva och individualpreventiva ändamål.⁹⁷ Allmänhetens intresse borde främst vara inriktat på själva åtalsfrågan, men kan naturligtvis variera beroende på vilken grund som i övrigt kan åberopas för åtalsunderlåtelse.

Det är av yttersta vikt att åtalsunderlåtelse inte resulterar i att likartade fall bedöms olika. Rättsväsendets objektivitet får aldrig ifrågasättas. Ett ytterligare väsentligt allmänt intresse som kan tala för åtal kan vara att den misstänkte tidigare har gjort sig skyldig till brott och även i de fall förverkande av egendom av icke obetydligt värde kan komma i fråga. Den avgörande frågan när det gäller att avgöra om ett väsentligt allmänt intresse kan kräva åtal är brottets svårighet och omständigheterna i övrigt. Allmänpreventiva hänsyn talar ibland för att saken utreds i domstol även när det gäller mycket lindriga brott. En markering att vissa brott helt enkelt inte accepteras av samhället kan ibland vara nödvändig, t.ex. om en viss typ av brottslighet ökar markant. Det kan också finnas ett stort allmänt intresse av att domstolen får ta ställning till en viss rättsfråga. Andra anledningar kan vara att en viss brottstyp är av det slaget att den är extra svårupptäckt eller svårutredd⁹⁸, exempelvis cykelstöld i storstäder⁹⁹, även väsentliga målsägandeintressen kan i sig medföra att åtal bör väckas.¹⁰⁰

4.3.2 Väsentligt enskilt intresse av att åtal sker

Numera tar man ökad hänsyn till målsäganden och formuleringen väsentligt enskilt intresse tar också i första hand sikte på denne. Den som utsätts för ett brott kan få ersättning för den skada han lidit och även detta utgör ett väsentligt enskilt intresse. Målsäganden är naturligtvis angelägen om att åtal

⁹⁷ Ekelöf a.a s.151.

⁹⁸ Prop. 1984/85:3 s22

⁹⁹ RÅC I 124 s. 4.

¹⁰⁰ SOU 1992:61 s167. RÅC I 124 s.28

väcks då åklagaren i stor utsträckning kan se till målsägandens intressen när det gäller ersättningsfrågan. Dock skall endast väsentliga målsägandeintressen beaktas¹⁰¹. När sakskada uppkommit bör storleken på skadan och parternas ekonomiska förhållanden beaktas. Är det på det sättet att målsäganden täcks av en försäkring och endast kommer att få betala en ringa självrisk talar det för att ett åtal inte är väsentligt. Annat är det om en personskada uppkommit. Ersättning för sådan skada betalas oftast ut endast om skadestånd utdömts av domstol. En skadeståndsprövning kan dock inte ovillkorligen ses som väsentligt i de fall det är sannolikt att ett utdömt skadestånd inte skulle kunna betalas ut. Vid grövre brott är det viktigt att den ekonomiska konsekvensen tydligt förstås av lagöverträdaren. Den misstänktes agerande för att gottgöra målsäganden genom exempelvis betalning kan påverka åklagarens bedömning positivt. Då målsäganden utsatts för grov kränkning som t.ex. våldtäkt kan det finnas ett särskilt starkt behov att förövaren ställs inför rätta¹⁰².

4.3.3 Bötesfallen RB 20:7 st 1 p.1

Åtalsunderlåtelse möjliggörs genom denna bestämmelse om det kan antas att brottet inte föranleder annan påföljd än böter. Detta innebär inte att bestämmelsen skall tillämpas i så stor utsträckning att det skulle bli fråga om en avkriminalisering av vissa brott. De diskretionära bedömningsgrunderna måste tillämpas omdömesgillt och förnuftigt¹⁰³. Intressant med bestämmelsen är att det är den beräknade påföljden som tillmäts betydelse och inte de stadgade påföljderna. Därmed kan även brott som skulle kunna ge fängelse bli föremål för åtalsunderlåtelse förutsatt det finns förmildrande omständigheter¹⁰⁴. Vidare skall i bedömningen vägas in om den misstänkte kan lämna en någorlunda trovärdig förklaring för sitt handlande eller att den misstänkte helt enkelt saknat kännedom om den regel han brutit mot. Skulle åklagaren vara medveten om en avkriminalisering inom nära framtid kan en åtalsunderlåtelse vara motiverad. Andra skäl för åtalsunderlåtelse är att lång tid förflutit sedan brottet begicks och omständigheter hänförliga till gärningsmannens person, exempelvis hög ålder¹⁰⁵. Snatteribrott utgör en mycket stor del av åtalsunderlåtelsefallen trots att åklagaren bör vara restriktiv med att lämna åtalsunderlåtelse vid sådana. Är det mycket små belopp det handlar om och snattaren är väldigt ung eller väldigt gammal, eller att brottet begåtts i en mycket pressad situation anses åtalsunderlåtelse vara lämpligt. En individuell bedömning i det enskilda fallet skall alltid göras. Andra brottbalksbrott än förmögenhetsbrott ger ett mycket mer begränsat utrymme för åtalsunderlåtelse. Slutligen kan det vara lämpligt att bedöma lindrigare

¹⁰¹ RÅC I 124 s. 5.

¹⁰² Prop 1984/85:3 s. 23.

¹⁰³ RÅC I 124 s. 8.

¹⁰⁴ Bring mfl a.a s. 310.

¹⁰⁵ RÅC I 124 s. 8.

brott begångna av en utlänning som endast tillfälligt vistas i landet mildare än av personer som är bosatta här.¹⁰⁶

4.3.4 Åtalsunderlåtelse istället för villkorlig dom RB 20:7 st 1 p. 2

Enligt andra punkten i RB 20:7 st 1 ges åklagaren möjlighet till åtalsunderlåtelse i fall där det kan antas att påföljden i händelse av åtal skulle bli villkorlig dom och att det finns *särskilda skäl* för åtalsunderlåtelse. Med formuleringen särskilda skäl menas att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt eftersom villkorlig dom annars skulle utdömas allt mer sällan och därmed urholkas.¹⁰⁷ Kravet på särskilda skäl innebär att det skall vara fråga om en undantagssituation där ett domstolsförfarande vore onödigt med hänsyn till omständigheter som skulle kunna göra brottet ursäktligt. Exempel på det är att den misstänkte inte uppmärksammat ett straffbud eller agerat obetänksamt och att det klart rör sig om en engångsföreteelse.¹⁰⁸ Att den misstänkte har försökt att ställa saker och ting till rätta spelar också in i bedömningen. Den misstänktes personliga omständigheter skall beaktas, och det kan då vara av betydelse om denne är mycket gammal eller väldigt ung. Uppvisas psykiska särdrag från den misstänktes sida skall även detta beaktas.¹⁰⁹

Förväntas en villkorlig dom förenas med bötesstraff skall i regel åtal väckas, vilket medför att tillämpningen begränsas avsevärt. Visserligen kan undantag göras om bötesstraffet i kombination med andra följder av brottet skulle slå alltför hårt mot den tilltalade.¹¹⁰ Särskilda skäl att inte utdöma böter kan vara den tilltalades ekonomi. Följaktligen om det föreligger skäl mot bötesstraff behöver huvudregeln ej beaktas.¹¹¹

Exempel på när åtalsunderlåtelse enligt p.2 kan övervägas är vissa förmögenhetsbrott som övertrassering av egna konton eller vissa brottsliga förfaranden med förhyrd egendom.

Det åklagaren skall fästa störst vikt vid är dock omständigheterna i det enskilda fallet. Lindrigare förmögenhetsbrott är ändå den brottstyp då åtalsunderlåtelse enligt p2 oftast kan komma att tillämpas.¹¹² Trots det faktum att bestämmelsen om åtalsunderlåtelse som ersättning för villkorlig dom används i mycket liten omfattning¹¹³ skall det alltid rapporteras till överåklagare.¹¹⁴

¹⁰⁶ RÅC I 124 s. 13.

¹⁰⁷ Prop. 1984/85:3 s. 41.

¹⁰⁸ Prop. 1984/85:3 s. 53.

¹⁰⁹ RÅC I 124 s. 13-14.

¹¹⁰ BrB 30:8. Prop. 1987/88:120 s.104.

¹¹¹ RÅC I 124 s. 14.

¹¹² RÅC I 124 s. 14.

¹¹³ SOU 1991: 62 s. 180.

¹¹⁴ RÅC I 124 s. 15.

4.3.5 Flerfaldig brottslighet och återfall RB 20:7 st 1 p3

RB 20:7 1 st 3. stadgar att åtal får underlätas om den misstänkte begått ett annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet. Det är denna bestämmelse som har den största betydelsen. Åklagaren ges möjlighet i det fortlöpande arbetet att inrikta sig på de mest angelägna arbetsuppgifterna. Processekonomiskt finns mycket att vinna. Den misstänkte skall ådömas en påföljd som framstår som adekvat med tanke på hela den brottslighet han gjort sig skyldig till, och detta kan genomföras utan att det leder till några nackdelar ur kriminalpolitisk synpunkt.¹¹⁵

Åtalsunderlåtelseformen i p3 kan tillämpas i två fall, samtidighetsfall och successivfall. Det förstnämnda innebär att en person är misstänkt för ett flertal brott samtidigt, men ej dömts för något av dem. Oftast rör det sig om seriebrottslighet. Successivfallen delas i sin tur upp i två olika situationer. Dels där det framkommer att en person som redan dömts för brott tidigare begått även ett annat brott (nyupptäckt brott). Vad det gäller bedömningen av åtalsfrågan har den mycket gemensamt med samtidighetsfallen. Den andra situationen, innebär en situation, dels när en person som dömts för brott därefter begår brott igen (nytt brott). Vid denna situation torde möjligheten till åtalsunderlåtelse vara mer begränsad, men något formellt hinder föreligger dock inte.¹¹⁶

Det fordras inte att åklagaren vid åtalsprövningen gör någon förutsägelse om hur rätten skulle bedöma påföljdsfrågan om åtal väckts för samtliga brott, utan åklagaren skall istället göra en självständig bedömning. Det avgörande är som tidigare nämns att den redan utdömda eller förväntade påföljden framstår som en adekvat och tillräcklig påföljd med beaktande av brottsligheten för vilken åtalsunderlåtelse kan komma ifråga.¹¹⁷

Vid seriebrottslighet som t.ex. upprepade stölder och kontokortsbedrägerier som satts i system finns det ett stort utrymme att lämna åtalsunderlåtelse. Av vikt är att hitta ett representativt urval som kan belysa brottslighetens art och systematiska karaktär som förväntas medföra en påföljd som är godtagbar för hela den samlade brottsligheten, ett mycket bra exempel på ett sådant representativt urval är narkotikabrott. Vid sådan brottslighet anses det viktigare att utreda representativa brott i en serie för att frigöra resurser till andra brottsutredningar än att utreda varje enskilt brott i en serie.¹¹⁸ Därmed skall inte varje försäljning eller befattning utredas enskilt utan istället det stora hela. Samma förfarandesätt kan användas på andra former av frekvent brottslighet. Skulle brottsligheten var förenad med någon

¹¹⁵ RÅC I 124 s. 15-16.

¹¹⁶ RÅC I 124 s. 16.

¹¹⁷ RÅC I 124 s. 16.

¹¹⁸ RÅC I 124 s. 17.

särskild rättsverkan kan mera omfattande åtal bli nödvändigt för att på så sätt ge underlag för exempelvis ett yrkande om förverkande.¹¹⁹

Att som åklagare försöka uppställa några generella ramar för vad ett representativt urval konkret innebär är egentligen inte rimligt, utan måste bedömas i varje enskilt fall. Åklagaren måste även ta med i sin bedömning att bevisläget drastiskt kan försämrats efter det att åtal väckts, tex. kan uppgifter som lämnats under förundersökningen tas tillbaka eller att nya invändningar görs under huvudförhandlingen. Visserligen finns möjlighet till att återkalla ett beslut om åtalsunderlåtelse i RB 20:7b förutsatt att några särskilda omständigheter skulle föranleda det.

Vid den andra situationen av successivfall när nytt brott begåtts efter det att den misstänkte dömts för annat brott är utrymmet för åtalsunderlåtelse mer begränsat. I detta fall har den dömde inte tagit varning av domen och de processekonomiska skälen väger då inte lika tungt. Visserligen föreligger inget formellt hinder att ändå lämna åtalsunderlåtelse, vilket skulle kunna vara en möjlighet ifall den dömde begått ett mindre allvarligt brott under en svår anpassningstid efter ett långvarigt frihetsberövande och efter det haft en positiv utveckling¹²⁰.

4.3.6 Åtalsunderlåtelse vid psykisk störning RB 20:7 st 1 p4

Åtal får enligt denna bestämmelse underlätas om psykiatrisk vård eller insatser enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd. För att åtalsunderlåtelse skall kunna lämnas förutsätts att vård kommer till stånd utan lagföring. Det finns inget uttryckligt krav på att den misstänkte skall lida av en psykisk störning. Grundrekvisitet utgör dock en spärr mot åtalsunderlåtelse i sådana fall den misstänktes psykiska tillstånd inte motiverar att denne slipper rättegång och straff. Den misstänkte behöver inte ens ha lidit av en psykisk störning vid själva brottstillfället. Det är fullt tillräckligt att störningen föreligger vid tidpunkten för åtalsprövningen.¹²¹

Vid åtalsprövningen måste det bedömas om skyddsaspekterna kan bli tillgodosedda genom de vårdinsatser som kan bli aktuella eller redan har inletts. Främst inbegriper det personer som under inflytande av psykisk störning begått brott riktat mot någon annans personliga säkerhet. De faktorer som är av störst betydelse är den misstänktes sjukdomstillstånd, brottets art och svårighetsgrad. Om det skulle vara på det sättet att åklagaren inte kan tillgodose att skyddsaspekterna uppfylls p.g.a. den tilltänkta vårdinsatsens undermålighet bör inte åtalsunderlåtelse meddelas.¹²² För det speciella fallet att en psykiskt störd person självmant begär att bli åtalad så

¹¹⁹ RÅC I 124 s. 17.

¹²⁰ RÅC I 124 s. 19.

¹²¹ RÅC I 124 s. 20.

¹²² RÅC I 124 s. 21.

skall det inte tillmätas någon självständig betydelse. En sådan person vill oftast få till stånd en domstolsprövning av den psykiska störningen och kan inte själv på ett riktigt sätt bedöma sin egen situation. Åtalsunderlåtelse kan meddelas om den misstänkte redan vid brottets förövande stod under vård eller om vård kommit till stånd efter brottet, samt när vård börjat förberedas. Att vården vid åtalsprövningen har upphört utgör inte heller det något hinder för åtalsunderlåtelse. Som ett led i ökad medvetenhet för samhällsskyddet skall brott som begås av psykiskt störda som står under vård alltid meddelas den behandlande läkaren. Åklagaren är skyldig att till sjukhuset eller motsvarande där den misstänkte vårdas översända en kopia på beslutet i åtalsfrågan.¹²³

4.3.7 Åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen RB 20:7 st 2

Förutom de grunder som räknas upp i RB 20:7 st1 p1-4 kan åtalsunderlåtelse även meddelas i enlighet med generalklausulen i st2. Bestämmelsen behandlar undantagssituationer då det av särskilda skäl kan anses uppenbart att lagföring inte behövs för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att inga andra skäl talar för att åtal skall väckas, bestämmelsen skall ses i ljuset av BrB 29:6.¹²⁴ Beslut om åtalsunderlåtelse har till största del baserats på förhållanden hänförliga till den misstänktes person och ibland finns det tillräckligt ömmande skäl som talar mot lagföring. Vanligast är att gärningsmannen lider av en svår sjukdom eller att han själv skadats svårt vid brottet eller att han genom sin vårdslöshet orsakat en anhörigs död. Svårare fall av sjukdom som obotlig cancer och kraftig diabetes vilken medfört blindhet kan vara skäl att meddela åtalsunderlåtelse. Vad det gäller fall där gärningsmannen blivit svårt skadad i samband med brottet kan nämnas rattfylleribrott som resulterat i förlamning. I de fall där gärningsmannen genom vårdslöshet orsakat anhörigs död kan nämnas en man som genom att felaktigt installera en gasolkamin orsakat sina två minderåriga döttrars död.¹²⁵

4.3.8 Åtalsunderlåtelse efter det att åtal väckts RB 20:7a

RB 20:7a stadgar att beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal väckts om det kommer fram förhållanden som, om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse. Bestämmelsen är endast tillämplig om nya uppgifter eller omständigheter kommer fram under behandlingen av brottmålet. Åklagaren får alltså inte grunda åtalsunderlåtelse på en omprövning av de fakta som var kända redan vid åtalets väckande.¹²⁶ Det får ej beslutas om åtalsunderlåtelse efter att åtal väckts om den tilltalade motsätter sig det, eller om dom redan fallit.

¹²³ RÅC I 124 s. 22.

¹²⁴ BrB 29:6

¹²⁵ RÅC I 124 ,bilaga med redovisad rättspraxis av RB 20:7 st 2.

¹²⁶ RÅC I 124 s. 24.

4.3.9 Återkallelse av åtalsunderlåtelse RB 20:7b

Ett beslut om åtalsunderlåtelse får återkallas om särskilda omständigheter föranleder det. Dessa möjligheter till åtalsunderlåtelse skall tillämpas restriktivt. I princip krävs att nya omständigheter inträffat för att en omprövning skall ske. Ett exempel där återkallelse kan övervägas är fallet då den misstänkte gör sig skyldig till nya brott av samma sort som åtalsunderlåtelser ursprungligen avsåg och att brotten är av allvarligare art.¹²⁷

4.3.10 Åtalsunderlåtelse enligt lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Brott som begås av personer under 21 år regleras i första hand i LUL som är primär i förhållande till RB.¹²⁸ Rättegångsbalkens regler kommer sålunda ifråga först då det konstaterats att åtalsunderlåtelse inte kan meddelas enligt LUL.¹²⁹ Reglerna i LUL skall användas som ett komplement till rättegångsbalken, de ersätter och fyller ut bestämmelserna i RB. LUL ger mycket långtgående möjligheter till åtalsunderlåtelse för ungdomar som begått brott innan de fyllt 18 år, presumtionen är i dessa fall mot åtal.¹³⁰

LUL har förändrats i stor utsträckning under början av 1990 talet p.g.a. den ökade brottsligheten i samhället. Brottsligheten tenderar att sprida sig allt längre ner i åldrarna och det är av största vikt att samhället reagerar kraftigt på denna brottslighet som kan vara en grogrund för fortsatt kriminell verksamhet. Unga som begått brott skall mötas av en tydlig reaktion från samhällets sida så att de förstår att brottsligt uppträdande inte accepteras.¹³¹

Istället för straffrättsliga påföljder är tanken bakom LUL att de unga skall bli föremål för vård eller åtgärder inom socialtjänsten. Omständigheten att den unga faktiskt begått ett brott hamnar i skymundan. Det ingripande som faktiskt sker med anledning av brottet bestäms av den unges vårdbehov och står inte i proportion till brottets grad av allvarlighet, vilket i sin tur står i strid med de grundläggande rättvisepinciperna.¹³² Dessa principer gäller dock inte oinskränkt när det gäller brott begångna av unga då de i stor utsträckning kan överlämnas till vård inom socialtjänsten.

För att närmare gå in på åklagarens möjligheter att lämna åtalsunderlåtelse när det gäller brott begångna av unga innan de fyllt 18 år så skall åklagaren i första hand tillämpa reglerna i LUL §16 st 1. En förutsättning för att åtalsunderlåtelse kan lämnas är enligt §17 att den unge blir föremål för åtgärd i enlighet med vad som är lämpligast¹³³, eller om det är uppenbart att

¹²⁷ RÅC I 124 s. 24.

¹²⁸ LUL §1.

¹²⁹ Prop. 1987/88:135 s. 40.

¹³⁰ Prop. 1994/95:12 s. 74.

¹³¹ Prop. 1994/95:12 s. 24.

¹³² Prop. 1994/95:12 s. 25.

¹³³ LUL § 17

brottet skett av okynne eller förhastande. De två rekvisiten skall tolkas extensivt då samhället inte i onödan skall utsätta unga för lagföring och straff. När brott begås av okynne eller förhastande och skulle resultera i böter finns ett stort utrymme att lämna åtalsunderlåtelse. Mer restriktivt bör åklagaren vara om det gäller ett stort antal brott som skett under lång tid.¹³⁴ Vid åklagarens bedömning skall även beaktas den unges vilja att gottgöra målsäganden.¹³⁵ Exempel på det kan vara att den unge bett om ursäkt, utfört arbete för målsäganden, betalat denne ersättning eller på annat sätt försökt gottgöra målsäganden.¹³⁶

Grundrekvisitet att något allmänt eller enskilt intresse åsidosatts gäller som regel även unga lagöverträdare¹³⁷, men har tolkats något annorlunda i jämförelse med rättegångsbalkens bestämmelser. När det allmännas intresse skall bedömas kan återfall i brott leda till att åtalsunderlåtelse inte meddelas. Det enskilda intresset representeras främst av målsäganden som vill att åtal väcks så dennes ersättningsanspråk kan fastställas. För att kunna besluta om åtalsunderlåtelse får det heller inte råda något tvivel att det är den unge som begått brottet¹³⁸.

Har åklagarens bedömning resulterat i att åtalsunderlåtelse meddelats skall den unge iaktta skötsamhet¹³⁹. Kravet på skötsamhet är avsett att förstärka åtalsunderlåtelsens funktion som en varning för den unge. När beslut att meddela åtalsunderlåtelse har fattats av åklagare skall han underrätta den unge vid ett personligt sammanträffande.¹⁴⁰ Den unge skall få del av beslutet om åtalsunderlåtelse på ett sätt att den framstår som en allvarlig varning från samhället.¹⁴¹ Åklagaren skall även förklara de skötsamhetskrav som ställs.¹⁴²

¹³⁴ Prop. 1994/95:12 s. 75.

¹³⁵ LUL § 17st3.

¹³⁶ Prop. 1994/95:12 s78.

¹³⁷ LUL § 17st4.

¹³⁸ Prop. 1994/95:12 s. 75.

¹³⁹ LUL § 22.

¹⁴⁰ LUL § 18

¹⁴¹ Prop. 1994/95:12 s. 80.

¹⁴² LUL § 19.

5 Strafföreläggande

5.1 Historisk framväxt

Redan år 1926¹⁴³ föreslog processkommissionen efter att ha sneplat på utländska lösningar ett system med strafföreläggande. Processkommissionen hade många skäl för sitt förslag. Processsekonomiska fördelar kunde uppnås, men det kanske främsta argumentet var att avgörandena kunde ske snabbt och att straffet därmed kom i direkt anknytning till brottet. De rättsvårdande myndigheterna kunde med en sådan modell frigöra tid åt mer tidskrävande rättsskipning.¹⁴⁴ Processkommissionen ansåg att det även var av stor vikt att de tilltalade fick ta tillvara sina intressen vid målets handläggning och därför slapp onödiga besvär och kostnader som är förenade med en domstolsförhandling.¹⁴⁵

Ett villkor för att strafföreläggande skulle få tillämpas var att misstanken gällde brott, på vilket det inte kunde följa svårare straff än fängelse, alltså ej straffarbete¹⁴⁶ och att åklagaren bedömde att brottet skulle bestraffas med böter, max 500 kr. Godkände den misstänkte ett föreläggande som avsåg böter överstigande 100 kr skulle frågan prövas av rätten.

Processlagsberedningen av årgång 1938¹⁴⁷ var positiv till processkommissionens arbete och var av samma ståndpunkt att det fanns starka skäl som talade för ett system med strafföreläggande, fast med ett mer begränsat tillämpningsområde. Processlagsberedningen såg fördelarna med strafföreläggandet, men vände sig emot det breda tillämpningsområdet som föreslagits.¹⁴⁸ De var av den åsikten att strafföreläggande endast kunde tillämpas på ordningsförseelser på vilka det ej kunde följa svårare straff än böter direkt i penningar. Brott som resulterade i normerade böter och brott där det fanns en målsägande uteslöts.¹⁴⁹

Processlagsberedningens förslag följdes i prop. 1942:5 där man särskilt betonade vikten av att strafföreläggandeinstitutet endast skulle tillämpas på de egentliga ordningsförseelserna.

¹⁴³ SOU 1926:32.

¹⁴⁴ SOU 1974:27. s. 44.

¹⁴⁵ SOU 1926:32. s. 172.

¹⁴⁶ Aspelin, Erland, Straffrättsskipning utan domstol. Ingår i rätt och rättsskipning en vänbok till Landahl, Tore Lund 1987 s. 30.

¹⁴⁷ SOU 1938:44.

¹⁴⁸ SOU 1938:44.s 497.

¹⁴⁹ SOU 1974:27.s 45.

Så småningom hamnade bestämmelserna om strafföreläggande i RB och placerades i 48 kapitlet. I §1 stadgades att åklagaren ägde, när allmänt åtal skulle äga rum för brott varå endast böter kunde följa att istället för att väcka åtal till godkännande förlägga den misstänkte det straff, åklagaren ansåg brottet förskylla. Strafföreläggandet fick inte avse mer än 20 dagsböter som nu var den vanligaste bötesformen.¹⁵⁰

Brottsutvecklingen i samhället och den alltmer pressade arbetssituationen för rättsväsendet har inneburit att lagstiftaren vid flera tillfällen utrett och utökat användningsområdet för strafföreläggande.¹⁵¹ 1951 års rättegångskommitté fick i uppdrag att se över frågan eftersom man nu hade hunnit skaffa sig erfarenhet av tillämpningen av strafföreläggande.

Vid remissbehandlingen av 1951 års rättegångskommissionens betänkande¹⁵² förordade Riksåklagaren att strafföreläggande skulle bli tillämpligt vid förseelser där fängelse i högst 6 månader ingick i straffskalan eftersom domstolarna vid dessa brott ändå oftast dömde till böter. Riksåklagarens förslag gjorde att departementschefen manade till försiktighet då strafföreläggande redan i dess dåvarande form på ett betydande sätt avvek från de kontradiktoriska grundsatserna och att man därmed måste gå fram med största försiktighet.¹⁵³ Likväl fann departementschefen av processekonomiska skäl att antalet dagsböter skulle höjas från 20 till 40. Departementschefen ansåg också att systemet med underställningar borde skrotas. Förslagen antogs av riksdagen vilket innebar att domstolarna helt frikopplades från strafföreläggandets summariska process.¹⁵⁴

Även trafikmålskommittén¹⁵⁵ argumenterade för en utvidgning av strafföreläggandeinstitutet. Kommittén föreslog att fängelse skulle utgå ur straffskalan vid vårdslöshet i trafik, och därmed öppna upp för ett helt nytt område för strafföreläggande. Förslagen hör sammades i proposition 1968:82 och innebar strafföreläggandets egentliga genombrott. Reformen 1968 innebar att strafföreläggande kunde tillämpas på brott med böter eller fängelse i högst sex månader i straffskalan. Dagsbotsantalet höjdes till 60. I inledningsskedet av reformen gick man försiktigt fram genom att endast tillämpa strafföreläggande på frekventa brott som ansågs särskilt lämpade t.ex. snatteri, egenmäktigt förfarande, bedrägligt beteende och våldsamt motstånd.¹⁵⁶ Det var först 1977 som steget togs fullt ut och strafföreläggandet kunde därefter tillämpas på alla brott med den nämnda straffskalan samtidigt som dagsbotsantalet ökades till 60.¹⁵⁷ 1982 höjdes antalet dagsböter genom prop. 1982/83:41 till 100 vilket innebar att en stor

¹⁵⁰ SOU 1974:27 s. 47.

¹⁵¹ SOU 1992:61 s.192.

¹⁵² SOU 1953:26

¹⁵³ SOU 1954:200. s.31.

¹⁵⁴ Aspelin a.a s. 31.

¹⁵⁵ SOU 1963:27

¹⁵⁶ SOU 1974:27 s. 49.

¹⁵⁷ Aspelin a.a s. 32.

mängd fall av rattonykerhet kunde beivras genom strafföreläggande.¹⁵⁸ 1991 antogs regeringens bötesproposition och strafföreläggande kunde nu utfärdas för brott som förskyller max 120 dagsböter.¹⁵⁹ Genom proposition 1994/95:23 fick strafföreläggande utfärdas gällande brott för vilket böter (som inte är normerade) ingår i straffskalan. Förbudet att utfärda strafföreläggande när målsäganden ämnat föra talan om enskilt anspråk modifierades så att strafföreläggande kunde tillämpas om målsägaren inte förde talan om enskilt anspråk som avser annat än betalningsskyldighet. Slutligen så fick åklagarna genom proposition 1996/97:8 möjlighet att meddela villkorlig dom genom strafföreläggande, vilket ansågs vara ett smidigt sätt att effektivisera användningen av befintliga resurser.¹⁶⁰ I SOU 2003:74 föreslås att åklagaren inte behöver sammanträffa med gärningsmannen vilket åklagaren med nuvarande reglering bör göra.¹⁶¹

5.2 Gällande rätt

Summarisk brottsbeivran genom strafföreläggande utgör precis som åtalsunderlåtelse ett surrogat för åtal eftersom repression annan än åtal blir aktuell. Denna summariska form är ett avsteg från principen om det kontradiktoriska förfarandet och är därför ett utslag av relativ åtalsplikt.¹⁶² Vid strafföreläggande ikläder sig åklagaren domarens roll och åtal och rättegång ersätts med att åklagarens agerande resulterar i att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff för den av åklagaren angivna gärningen. Det är åklagaren som bestämmer böterna baserat på vad han anser brottet är värt. Godkänns föreläggandet av den misstänkte är saken utagerad och gäller som lagakraftvunnen dom och utgör därmed rättegångshinder för nytt föreläggande eller åtal för samma gärning. En grundförutsättning för att tillämpa strafföreläggande är att tillräckliga skäl för åtal enligt vanligt bedömande föreligger. I det konkreta fallet skall även lagöverträdelsen vara sådan att summarisk beivran är lämplig. Vid valet mellan föreläggande och åtal bör åklagaren välja föreläggande.¹⁶³ Godkännande av föreläggande skall innehålla den misstänktes erkännande av gärningen och den misstänkte skall även godta den förelagda påföljden.

Första paragrafen i RB 48 kap beskriver de allmänna bestämmelser som omfattar strafföreläggande. Brotten skall höra under allmänt åtal, vilket innebär att brott där målsäganden har primär åtalsrätt är undantagna, t ex ärekränkingsbrott.¹⁶⁴ Skulle en och samma handling innefatta flera brott och en av dem faller under allmänt åtal borde strafföreläggande kunna tillämpas för samtliga brott.¹⁶⁵ Riksåklagaren har gett ut handböcker vad det

¹⁵⁸ Prop. 1994/95:23 s. 99.

¹⁵⁹ SOU 1992:61 s. 193.

¹⁶⁰ Prop. 1996/97:8 s. 11.

¹⁶¹ Förordningen(1964:740) med föreskrifter för åklagare I vissa brottmål.

¹⁶² Elwing mfl. a.a s. 129.

¹⁶³ StrFK § 1

¹⁶⁴ Fitger, Peter, Rättegångsbalken I, Norstedts juridik Stockholm 48:5

¹⁶⁵ Elwing a.a s. 335.

gäller reglerna för tillämpningen av strafföreläggande.¹⁶⁶ Strafföreläggande utgör en summarisk form av lagföring, då det vilar en domarfunktion på åklagaren. Väckande av åtal och efterföljande rättegång ersätts med att åklagaren utfärdar en handling, böter eller böter i kombination med villkorlig dom¹⁶⁷. Institutet strafföreläggande och åtalsunderlåtelse uppvisar många likheter med den skillnaden att vid beslut om åtalsunderlåtelse gärningsmannen går fri från påföljd. Då strafföreläggande tillämpas resulterar det i en angiven påföljd.¹⁶⁸

Strafföreläggande enligt rättegångsbalken¹⁶⁹ innebär alltså att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda. Strafföreläggande får även avse villkorlig dom och även omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet¹⁷⁰. Den misstänktes godkännande kan även innefatta ett erkännande av särskild rättsverkan, exempelvis förverkande av trimmade mopeddelar.¹⁷¹ Avgift till brottsofferfond samt kostnader för blodprovstagning och blodundersökning som avser den misstänkte och som gjorts för utredning av brottet skall även de föreläggas den misstänkte för godkännande.¹⁷²

5.2.1 Tillämpningsområde

Lagföring genom strafföreläggande tillämpas enligt reglerna i rättegångsbalken 48:4. Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte för normerade böter. Särskilda regler finns då det gäller föreläggande av bötesstraff för brott som begåtts av personer under 18 år.¹⁷³ Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.¹⁷⁴

5.2.2 Strafföreläggande där böter ingår i straffskalan.

Mycket viktigt att notera är att strafföreläggande inte kan utfärdas för alla brott för vilka böter ingår i straffskalan. I brottsbalken, men även inom specialstraffrätten återfinns straffstadganden där böter ingår i straffskalan, men där förutsättningar att beivra brottet genom strafföreläggande saknas då maxstraffet överstiger fängelse i sex månader. När det gäller många av

¹⁶⁶ Fitger, Sveriges Rikes lag.RB II s. 206.

¹⁶⁷ Elwin mfl a.a s.129.

¹⁶⁸ Ekelöf a.a s. 243.

¹⁶⁹ RB 48:2

¹⁷⁰ RB 48:2 StrFK § 2.

¹⁷¹ Ekelöf a.a s. 243.

¹⁷² RB 48:2 st3

¹⁷³ RB 48:4 st1.

¹⁷⁴ RB 48:4 st 2.

dessa brott bestäms dock påföljden regelmässigt till böter. Exempel på sådana brott är lindrigare fall av olaga hot och olovligt förfogande. Detta innebär att de ringa formerna eller normalgraden av brott sålunda kan beivras genom strafföreläggande medan om brottet anses som grovt tillämpning av strafföreläggande är uteslutet¹⁷⁵. Avgörande för om strafföreläggande skall kunna utfärdas i det enskilda fallet är om det kan leda till bötesstraff. Det måste alltså finnas en tydlig påföljdspraxis för det specifika brottet för att åklagaren skall kunna bedöma rätt påföljd. Brottet som sådant skall även vara lämpligt att beivra genom strafföreläggande. Mindre allvarliga former av olaga hot, vårdslös skatteuppgift och vissa former av sexuellt ofredande tex. blottning eller andra anstötliga beteenden kan vara lämpliga att beivra genom strafföreläggande.¹⁷⁶ Om bötesstraff skall föreläggas måste böter ingå i straffskalan, denna förutsättning gäller inte om påföljden blir villkorlig dom. Här gäller istället att det skall vara uppenbart att rätten dömer till sådan påföljd.¹⁷⁷

5.2.3 Villkorlig dom i förening med böter

Åklagaren fick genom prop. 1996/97:8 möjlighet att förelägga villkorlig dom eller sådan i förening med böter om det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med samhällstjänst.¹⁷⁸ Skulle det finnas minsta osäkerhet vid fastställandet av skuldfrågan skall åklagaren inte förelägga villkorlig dom. Skulle personutredning krävas för att bedöma påföljd bör domstolsprövning ske.¹⁷⁹ Bestämmelsen är ej tillämplig på personer under 18 år, utan skall användas vid förmögenhetsbrott av begränsad omfattning i de fall det inte är fråga om återfall i brott och där det inte finns något behov att övervaka gärningsmannen. Exempel på detta är stölder av engångskaraktär, bedrägerier som består i övertrassering av eget konto samt försäkringskassebedrägerier.¹⁸⁰ Genom denna möjlighet har åklagaren fått ännu mer utrymme som rättskipare.

5.2.4 Hinder för att utfärda strafföreläggande.

I RB 48:5 stadgas de begränsningar som kan hindra ett utfärdande av strafföreläggande. Ett utfärdande får inte ske om förutsättningar för allmänt åtal inte föreligger. Detta skulle kunna vara fallet då väckande av åtal kräver myndighets tillstånd.

¹⁷⁵ Prop. 1994/95:23 s. 99.

¹⁷⁶ Prop. 1994/95:23 s. 99.

¹⁷⁷ Ekelöf a.a s. 245.

¹⁷⁸ RB 48:4 st 2.

¹⁷⁹ Prop 1996/97:8 s.14.

¹⁸⁰ Prop. 1996/97:8 s. 12

Utfärdande får heller inte ske om det i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte, vilka enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning. Detta hindrar dock inte att åklagaren ger åtalsunderlåtelse för ett brott och strafföreläggande för ett annat.¹⁸¹

Strafföreläggande får inte heller utfärdas om målsäganden har förklarat, att han avser att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet som avser annat än betalningsskyldighet. Ett enskilt anspråk kan avse både skadestånd och betalning av en tilläggsavgift, men även andra former av fullgörelse som t.ex. att egendom skall lämnas ut. Enskilda anspråk är oftast mer komplicerade än krav på betalningsskyldighet och lämpar sig mindre väl för den förenklade handläggning som ryms inom strafföreläggande.¹⁸²

Om talan om företagsbot skall föras i anledning av brottet får strafföreläggande inte utfärdas.

5.2.5 Föreläggandets innehåll

Förfarandet är skriftligt och baserat på en polisrapport eller ett förundersökningsprotokoll utifrån vilket åklagaren utfärdar strafföreläggandet.¹⁸³

Ett strafföreläggande skall avfattas skriftligen och undertecknas av åklagaren. Det skall innehålla uppgifter om den misstänkte och brottet med tillhörande detaljer och de tillämpliga bestämmelser som gäller brottet. Även straffet och den särskilda rättsverkan som föreläggs den misstänkte, samt eventuella enskilda anspråk skall gå att utläsa av strafföreläggandet.¹⁸⁴

5.2.6 Godkännande av strafföreläggande

Strafföreläggande lämnas eller skickas till den misstänkte¹⁸⁵, som sedan godkänner det genom undertecknande och meddelar åklagaren eller annan behörig person att han erkänner gärningen och de konsekvenser strafföreläggandet innebär.¹⁸⁶ Sker detta inom angiven tidsfrist undgår han åtal, medan sådant väcks om han vägrar. Ett godkännande som sker sedan åklagaren utfärdat stämning eller stämningsansökan är utan verkan.¹⁸⁷ Avser föreläggandet endast böter kan godkännandet ske genom betalning.¹⁸⁸ Ett skriftligt godkännande av strafföreläggande som inte avser villkorlig dom får lämnas av ombud för den misstänkte.¹⁸⁹

¹⁸¹ Fitger, Sveriges rikets lag RB II s. 210.

¹⁸² Prop. 1994/95:23 .s. 102.

¹⁸³ Ekelöf a.a s. 244.

¹⁸⁴ RB 48:6 och strafföreläggandekungörelsen §5.

¹⁸⁵ RB 48:8

¹⁸⁶ RB 48:9

¹⁸⁷ RB 48:12.

¹⁸⁸ RB 48:11

¹⁸⁹ RB48:10

5.2.7 Rättelse av ett godkänt strafföreläggande

Skulle åklagaren finna att ett godkänt strafföreläggande innehåller en uppenbar oriktighet till följd av åklagarens eller annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende skall åklagaren efter det att den som godkänt föreläggandet har getts tillfälle att yttra sig, besluta om rättelse. Motsätter sig den som godkänt föreläggandet får rättelse inte göras. En rättelse får inte heller innebära att straffet höjs.¹⁹⁰

5.2.8 Rättskraften

Ett utfärdat föreläggande utgör hinder för att gärningen prövas i ytterligare straffprocessuella förfaranden. Efter det att gärningsmannen godkänner strafföreläggandet blir det exigibelt som en lagakraftvunnen straffdom.¹⁹¹ Saken blir även res judicata. Skulle strafföreläggandet innehålla ett enskilt anspråk blir även detta rättskraftigt avgjort i och med godkännandet.¹⁹²

I och med att ett föreläggande godkänns får det verkan som lagakraftvunnen dom, vilket innebär att det inte finns något ordinärt rättsmedel att angripa föreläggandet med. Det blir istället de extraordinära rättsmedlen som måste tillgripas¹⁹³ d.v.s. klagan över strafföreläggande i enlighet med RB 59:6 eller resning om skuldfrågan blivit felaktigt bedömd i strafföreläggandet.

¹⁹⁰ RB 48:12

¹⁹¹ RB 48:3 st2

¹⁹² Ekelöf a.a s. 244.

¹⁹³ Prop.1996/97:8 s. 18.

6 Överprövning av åklagarens beslut i åtalsfrågan

6.1 Åklagarväsendets uppbyggnad

Åklagarväsendet utgörs av tre organisationsnivåer, en central, en regional och en lokal nivå. Det är riksåklagaren som har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet.¹⁹⁴ Vad det gäller de olika åklagarmyndigheterna så är landet uppdelat i sex olika åklagarregioner med en åklagarmyndighet i varje region. Dessa utgörs av åklagarmyndigheten i Stockholm, Västerås Linköping, Malmö, Göteborg och Umeå.¹⁹⁵ Varje åklagarmyndighet leds av en överåklagare som utses av regeringen för viss tid, dock högst sex år. Varje åklagarregion är i sin tur indelad i åklagarkammare.¹⁹⁶ I dagsläget finns det 43 kammare och åklagarmyndigheten förordnar en chefsåklagare vid myndigheten att tjänstgöra vid och vara chef för en åklagarkammare.¹⁹⁷ Vid varje kammare finns sedan även ett visst antal kammaråklagare anställda och ibland även en vice chefsåklagare. Åklagarorganisationen består även av biträdande åklagare och extra åklagare. Förutom Riksåklagaren och åklagarmyndigheterna finns även Ekobrottsmyndigheten som leds av en generaldirektör.¹⁹⁸

Som redan nämnts är Riksåklagaren högste åklagare under regeringen och har även ansvar för och ledningen av åklagarväsendet i landet. Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen. Vidare skall Riksåklagaren leda och samordna verksamheten inom åklagarväsendet och se till att den bedrivs effektivt. För genomförandet får Riksåklagaren meddela föreskrifter och allmänna råd.¹⁹⁹ Hur Riksåklagarens tillsynsfunktion fullgörs är i huvudsak inte reglerat och rätten att överpröva ett åklagarbeslut är endast ett utflöde av bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ RB. Den tillsynsverksamhet som bedrivs genom besök och föreskrifter inriktar sig på åklagarnas handläggning i allmänhet medan överprövningsverksamheten inriktar sig på enskilda ärenden av enskilda åklagare.²⁰⁰

¹⁹⁴ RB 7:2

¹⁹⁵ ÅF § 2.

¹⁹⁶ ÅF § 3.

¹⁹⁷ ÅF § 6.

¹⁹⁸ ÅF § 2.

¹⁹⁹ Riksåklagarinstruktionen § 2.

²⁰⁰ SOU 2003:41 s.83.

6.2 Överprövning

Riksåklagaren och de överåklagare som är myndighetschefer, samt vice överåklagare till dessa överåklagare har rätt att överta uppgifter som annars ankommer på lägre åklagare och har även rätt att överpröva en lägre åklagares beslut²⁰¹. Som tidigare nämnts är denna överprövningsmöjlighet inte författningsreglerad²⁰². Det numera upphävda cirkuläret RÅC:108 fungerar dock fortfarande som vägledning.²⁰³ Rättegångsförfarandet i Sverige är uppbyggt på så sätt att det är den enskilde åklagaren och inte den myndighet som åklagaren är anställd vid, som förutsätts agera, vilket får som konsekvens i det enskilda fallet att en åklagare har i stort sätt samma ställning som en domare.²⁰⁴ När en åklagare har tilldelats ett mål som han har behörighet att handlägga kan en åklagare av samma nivå inte ändra ett fattat beslut. Detta gäller även en vid åklagarkammare förordnad chefsåklagare. Rätten att överta en lägre åklagares uppgifter har sin bakgrund i principen om åklagarnas självständiga roll i ett enskilt ärende.²⁰⁵

Som tydligt framgår av RF 11:7 får inte en högre åklagare ålägga en lägre åklagare att i ett enskilt fall agera eller utföra åklagaruppgiften på ett visst sätt. Det som måste till för att en högre åklagare skall få ändra ett redan fattat beslut är att denne inträder i den lägre åklagarens ställe och tar beslut i eget namn. Ett övertagande av högre åklagare kan avse åklagaruppgiften i helhet, men även en viss åklagaruppgift som t.ex. beslut i åtalsfrågan. Avser beslutet att väcka åtal skall det fattas i den högre åklagarens namn och det är även lämpligt att denne utformar stämningsansökan. Fullföljande av åklagaruppgiften kan sedan föras över på annan åklagare.²⁰⁶ Beslut av åklagare vinner till skillnad från domstols avgörande inte laga kraft och som regel går inte heller besluten att överklaga. Trots att åklagarmyndigheten utgör förvaltningsmyndighet²⁰⁷ är förvaltningslagens regler om överklagande, rättelse och omprövning inte tillämpliga på beslut av åklagare i den brottsbekämpande verksamheten.²⁰⁸ Då åklagarorganisationen är hierarkiskt uppbyggd möjliggörs en annan form av överprövning och omprövning av åklagares beslut. Det är mot bakgrund av att åklagares beslut inte kan överklagas som tillsynen över åklagarnas verksamhet genom överprövning anses upprätthålla rättssäkerheten och allmänhetens tilltro²⁰⁹.

²⁰¹ Detta förfarande kallas devolutionsprincipen.

²⁰² SOU 2003:41 s. 87

²⁰³ Fitger RB I 7:17

²⁰⁴ Fitger RB I 7:3

²⁰⁵ Fitger RB I 7:15.

²⁰⁶ Fitger RB I 7:6.

²⁰⁷ RF 11:6

²⁰⁸ FL § 32.

²⁰⁹ SOU 2003:41 s. 88

6.2.1 Vilka beslut kan överprövas ?

I princip kan alla beslut av åklagare i brottmålsfrågor bli aktuella för överprövning, men i de allra flesta fall rör det sig om beslut som har att göra med förundersöknings inledande eller nedläggande samt beslut i åtalsfrågan. Undantaget är beslut för vilka det finns en särskild handläggnings och fullföljdsordning som i t.ex. sekretesslagen²¹⁰. I sådana fall är man hänvisad till sekretesslagens särskilda besvärordning. Något formkrav på en framställning om överprövning finns inte, den kan således vara skriftlig eller muntlig.

6.2.2 Vem kan begära överprövning ?

Överprövningsförfarandet är inte reglerat. Det finns heller inga egentliga begränsningar för vem som kan begära överprövning. Den person som är föremål för åklagarens beslut får givetvis begära omprövning. Målsäganden men även andra enskilda som berörs har rätt att begära överprövning. Överordnad åklagare kan även på eget initiativ ta upp frågan om överprövning.²¹¹ Då överprövning är ett led i RÅ:s och överåklagarnas tillsyn utgör det inte något reglerat besvärförfarande, och den som begär överprövning ses inte heller som part i ett ärende. Genom begäran om överprövning fäster man egentligen endast RÅ:s och överåklagarnas uppmärksamhet på ett visst fall och den klagande har egentligen ingen rätt att få den lägre åklagarens beslut omprövat. I praktiken genomförs dock kontinuerligt överprövning.²¹² Vid detta förfarande kan rätten skjuta upp huvudförhandlingen i avvaktan på att åtalsfrågan bedöms. Denna rätt är inte tidsbegränsad men kan i praktiken bara utnyttjas så länge inte dom fallit i första instans²¹³.

År 2001 överprövades vid de sex åklagarmyndigheterna sammanlagt 2000 ärenden. En stor mängd av de överprövningsframställningar som kommer in till Riksåklagaren prövas inte i sak då de redan överprövats en gång innan av överåklagare. Antalet överprövningsärenden år 2002 hos Riksåklagaren var 240 st. Någon statistik om utgången finns inte, och inte heller vilka ärenden som prövats i sak²¹⁴.

6.3 Andra kontrollorgan

Andra kontrollorgan är Justitieombudsmannen och Justitiekanslern som anses utföra den extraordinära tillsynen, vilket innebär att dessa organ inte har till primär uppgift att kontrollera verksamheten inom ett visst område.

²¹⁰ Exempelvis sekretesslagen 15:6 och 15:7

²¹¹ SOU 2003:41 s. 88-89.

²¹² SOU 1967:59 s. 25

²¹³ Fitger RB I 20:15. jfr 9 § första stycket RB 20 kap.

²¹⁴ SOU 2003:41 s. 90.

De har dock rätt att granska handläggningen av ett enskilt ärende likväl som en myndighets arbete generellt. När det gäller Riksåklagaren så anses denne vara ett tillsynsorgan vars uppgift är att utöva kontroll över viss verksamhet. En viktig skillnad mellan ett ordinärt tillsynsorgan och ett extraordinärt är att det förstnämnda har rätt att avbryta verksamhet, ändra beslut eller på annat sätt ingripa i handläggningen.²¹⁵

²¹⁵ SOU 2003:41 s. 94-97.

7 Statistik

I Sverige anmäls varje år omkring 1,2 miljoner brott som registreras hos polisen. I denna siffra ingår dock inte brott som inte omfattas av polisens anmälsrutin, d.v.s. brott med endast böter i straffskalan. Sådana brott uppgår varje år till ett par hundra tusen och flertalet av dem beivras genom föreläggande av ordningsbot²¹⁶.

År 2002 anmäldes 1 234 784 brott, varav 1 078 872 utgjorde brott mot brottsbalken. De mest vanligt förekommande brotten var.

Inbrottsstöld	120 735
Stöld, snatteri ur bil	149 267
Butiksstöld	53 753
Skadegörelse	140 371

Av de anmälda brotten blir ungefär en tredjedel (runt 400 000) föremål för närmare granskning²¹⁷. Beslutsfördelningen för åklagarorganisationen såg år 2002 ut så här.

Totalt	388 847
Inte inleda fu presk.	189
Inte inleda fu övriga grunder	13 335
Fu nedläggs förundersökningsbegränsning	19 033
Fu nedläggs LUL	3
Fu nedläggs fu presk	1565
Fu nedläggs övrigt	94 508
Ej väcka åtal presk	647
Ej väcka åtal brott kan ej styrkas	26 391
Ej väcka åtal övrigt	5 156
Strafföreläggande	39 433
Åtalsunderlåtelse LUL	2506
Åtalsunderlåtelse övriga grunder	22 889
Åtal väcks	163 192 ²¹⁸

Det totala antalet lagföringar år 2002 i domstol var 56 772. Antal brott kan/vara är högre då varje dom kan innehålla mer än ett brott²¹⁹. Som tydligt går att utläsa av statistiken är det den ringa brottsligheten som är överrepresenterad bland de anmälda brotten. En naturlig följd av detta blir att det är just sådan brottslighet som i allra störst utsträckning som blir

²¹⁶ SOU 1992:61 s.181.

²¹⁷ Wersäll, Fredrik, Polis och åklagare som domare. Nordiskt juristmöte 2002. s. 642.

²¹⁸ Statistik från Riksåklagarens statistikavdelning, skickad av Torkel Sköld via mail 2004-03-01.

²¹⁹ www.bra.se/extra/statistics/extra_view Besökt 2004-03-09 13:15

föremål för just nedläggande av förundersökning, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande.

8 Internationell utblick

8.1 Finland

Åtalsunderlåtelse

Åklagaren har möjlighet att inte väcka åtal om brottet inte förutsätts medföra strängare straff än böter och gärningen av hänsyn till sin menlighet eller vad det gäller gärningsmannens skuld är att betrakta som ringa i sin helhet. För brott som begåtts av personer under 18 år finns det möjlighet att lämna åtalsunderlåtelse förutsatt att det inte kan medföra ett högre straff än böter eller fängelse i högst 6 månader, samt att gärningen kan anses ha berott på oförstånd eller förhastande och inte på likgiltighet för förbud och lagregler. Om inte ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver det, får allmän åklagare besluta om åtalseftergift när en rättegång kan anses oskälig eller vara av icke ändamålsenlig art. Omständigheter som måste vägas in vid sådana situationer är bl.a. att förlikning mellan gärningsmannen och målsäganden ägt rum. Även då gärningsmannen agerar för att avstyra eller försöker mildra konsekvenserna av sitt handlande kombinerat med gärningsmannens personliga förhållanden är omständigheter som skall beaktas. En ytterligare grund för att underlåta åtal är då brottet inte på grund av vad som stadgas om bestämmande av gemensamt straff eller beaktande av tidigare utdömt straff väsentligen inte inverkar på det totala straffet.²²⁰

Strafföreläggande

Finlands motsvarighet till strafföreläggande är *Strafforderförfarande*. Regler om detta återfinns i lagen om strafforderförfarande. Förfarande enligt lagen kan avse brott som belagts med böter eller fängelse i högst 6 månader. Förfarandet kan också avse förverkande till ett värde av högst 1000 euro. Straffanspråk framställs av polisman, tullman eller annan tjänsteman som utövar lagstadgad övervakning, dels på eget initiativ, dels på åklagarens vägnar. Ett straffanspråk skall framställas skriftligen. Före det att ett straffanspråk framställs skall en summarisk förundersökning genomföras, och straffanspråket skall sedan delges den misstänkte så snart som möjligt. När den misstänkte delgetts skall straffanspråket omedelbart tillställas åklagare för utfärdande av strafforder. Om den misstänkte motsätter sig straffanspråket får någon strafforder inte utfärdas²²¹.

²²⁰ Wersäll a.a s. 646.

²²¹ Wersäll a.a s. 645.

8.2 Danmark

Åtalsunderlåtelse

Även i Danmark finns det stora möjligheter till att lämna *åtalsunderlåtelse* t.ex. vid bagatellartade förseelser och i fall där den misstänkte begått en mängd brott och det utöver den påföljd som kan följa på de brotten inte anses behöva någon utökad påföljd.²²²

Strafföreläggande

Danmarks motsvarighet till strafföreläggande är ett sk *bødeforelaeg*. För att en åklagare skall få tillämpa institutet får påföljden för misstänkt brott inte medföra högre straff än böter. Förfarandet är helt skriftligt. Godkänner den misstänkte föreläggandet blir det bindande för denne som därmed avstår sin rätt till domstolsprövning.²²³ Godkännes bødeforelaeget innebär det att det får samma rättsverkningar som en lagakraftvunnen dom.

8.3 Norge

Åtalsunderlåtelse

Straffprocesslovens kapitel 7 innehåller bestämmelser om möjligheter att låta bli att väcka åtal. Åklagaren behöver t.ex. inte väcka åtal om den misstänkte begått ett annat brott och det utöver den påföljd som kan följa på brottet inte behövs någon ytterligare påföljd. Finner åtalsmyndigheten efter en samlad bedömning att åtal inte behöver väckas räcker det som skäl till att besluta om åtalsunderlåtelse. I Norge finns även möjligheten för åtalsmyndigheten om det visar sig lämpligt sända målet till ett s.k. konfliktråd så att medling kan ske mellan den misstänkte och målsäganden. Förutsättningen för att ett konfliktråd kan genomföras är att de båda parterna är överens.²²⁴

Strafföreläggande

Norges motsvarighet till strafföreläggande är *Forelegg*. Straffprocesslovens 20 Kap. reglerar användningen av forelegg. Där stadgas att en norsk åtalsmyndighet har möjlighet att utfärda föreläggande istället för att väcka åtal. Med åtalsmyndighet avses den instans som har behörighet att väcka talan. När det är fråga om s.k förbrytelsemål är det normalt statsadvokaten som är behörig, men när det gäller själva utfärdandet av forelegget kan det överlåtas till polisen. Vad det gäller s.k forseelsemål har polis som hör till åtalsmyndigheten behörighet. Ett forelegg avser böter eller förverkande eller båda tillsammans. I Norge finns det ingen beloppsgräns före hur högt bötesbeloppet får vara. Forelegget godkänns genom att den misstänkte skriver på det. Ett forelegg kan upphävas till

²²² Wersäll a.a s. 647.

²²³ Retsplejeloven Kap.81 § 931.

²²⁴ Wersäll a.a s. 647.

förmån för den misstänkte av överordnad åtalsmyndighet. Annars har ett godkänt forelegg principiellt sätt samma rättsverkningar som en dom.

8.4 Nederländerna

Åtalsunderlåtelse

Åtalsunderlåtelse (*beleidssepot*) möjliggör för den nederländske åklagaren att inte åtala trots att han har tillräcklig bevisning för att göra det meningsfullt att väcka åtal. Åklagaren tar också hänsyn till om det inte finns något allmänt intresse att åtala den misstänkte. En stor mängd andra faktorer måste också övervägas innan åklagaren kan fatta ett sådant beslut²²⁵. I Nederländerna finns ett formulär liknande det som ges ut av riksåklagaren i Sverige som innehåller femtiotvå faktorer som skall beaktas. Listan är inte uttömmande och skall endast ses som rådgivande och ger därmed åklagaren en praktiskt taget obegränsad befogenhet att väcka eller att inte väcka åtal. Det är därför inte så underligt att åklagaren spelar en så viktig roll i Nederländerna när han kan sälla så effektivt bland fallen. Skälen för att besluta om åtalsunderlåtelse varierar mycket och kan vara av generell art som att bevara den allmänna ordningen, bevara nationens säkerhet, att brottet begåtts av en utländsk gärningsman eller att brottet begåtts utomlands. Andra skäl av mer specifik art är i likhet med många andra Europeiska rättsystem t.ex. den misstänktes ålder och hälsa, flerfaldig brottslighet. Även sunt förnuft talar ibland för att underlåta åtal vid situationer som innebär att skadan redan reparerats eller att den misstänkte gärningsmannen inte står att finna. Om åklagaren väljer att underlåta åtal med hänvisning till att inget allmänt intresse åsidosätts skall det också stå på den aktuella handlingen.²²⁶

Strafföreläggande

Nederländerna har ett mycket stort utrymme för lagföring utanför domstol. I nederländsk lag klassificeras kriminella handlingar som antingen överträdelser eller brott. Det är denna uppdelning som avgör vilken slags domstol som eventuellt kan komma att pröva frågan om skuld och straff. Motsvarigheten till det svenska strafföreläggandet i Nederländerna kallas för *transactie* och kan endast utfärdas för erkända överträdelser eller brott. Från och med år 1983 utökades tillämpningsområdet att tillämpa *transactie* genom att det kan användas vid erkända brott med upp till sex års fängelse i straffskalan, vilket innebär cirka 90 procent av alla brott²²⁷. Dessa brott s.k. *misdrifven* inbegriper snatteri ringa narkotikabrott, rattfylleri m.m.²²⁸. Ett mycket viktigt villkor för att *transactie* skall kunna tillämpas är att gärningsmannen helt eller delvis ersätter den skada det begångna brottet orsakat, men kan även innebära att den misstänkte måste underkasta sig samhällstjänst. Accepterar den misstänkte inte strafföreläggandet måste

²²⁵ Fionda s.98.

²²⁶ Fionda s.98-99.

²²⁷ Wet Vemogenssancties.

²²⁸ Fionda, Julia: Public prosecutors and discretion. Oxford s. 100.

åklagaren bestämma om han skall väcka åtal eller inte. Åklagaren lyder inte under någon absolut åtalsplikt, men för att bibehålla allmänhetens respekt för åklagarväsendet är åklagarna generellt sett uppmuntrade att verkställa sina hot om att faktiskt väcka åtal.²²⁹ Vid utfärdandet registreras boten i datorsystemet och sedan skickas per automatik ett inbetalningskort hem till den lagförde. Det finns inget högsta belopp vad avser böterna.²³⁰ När åklagaren föreslår den misstänkta transactie innebär det officiellt sett inte att någon rabatt erbjuds så att straffet skulle bli lindrigare än om det lagfördes i domstol. Åklagaren begär dock som regel 25 procent lägre böter än om fallet lett till åtal i domstol, så länge det inte vore uppenbart orimligt.²³¹ I Nederländerna har brottsoffret stora möjligheter att driva brottet till domstol. Skulle offret finna att den utfärdade transactie vara oacceptabel kan offret ansöka hos domstol att brottet skall åtalas. Finner domstolen det befogat kan den beordra åklagaren att åtala brottet i domstol

1995 infördes en policy som stadgade att 30 procent av alla brott borde bli föremål för transactie genom åklagarbeslut, vilket också har uppnåtts.²³²

Genom de Nederländska åklagarnas stora diskretionära befogenheter är det viktigt att brott lagförs på ett likformigt sätt. Åklagarna har därför att följa nationella riktlinjer som innefattar ett poängsystem som möjliggör för åklagarna att beteckna hur allvarligt straff varje brott bör medföra när åtalet formuleras. Exempelvis ger cykelstöld 10 poäng medan inbrott renderar 60 poäng. Om gärningarna resulterar i mindre än 30 poäng kan transactie utfärdas. Skulle gärningarna resultera i mer än 40 poäng skall åklagaren kräva fängelsestraff eller samhällstjänst.²³³

8.5 USA

Plea bargaining och diversion

I Usa förekommer inte lagföring utanför domstol så som den gör i Norden och Nederländerna. I de tidigare beskrivna exemplen lagför åklagarna självständigt brott utan att involvera domstolen i processen. I Usa tillämpas två liknande förfaringssätt, men de kräver en domares godkännande för att vinna laga kraft. Dessa två förfaringssätt benämns *plea bargaining* och *diversion*. Det främsta skälet till tillämpningen av *plea bargaining* är att det förhindrar att de amerikanska domstolarna överbelastas och därmed få en ärendebalans som är oöverstiglig. Så mycket som 80 procent av alla rättsfall löses genom *plea bargaining*. *Plea bargaining* innebär att åklagaren utrustas med ett mandat att förhandla med den misstänkte om straffpåföljd i utbyte mot den misstänktes erkännande. Förhandlingen kan resultera i att fängelsetiden kortas, lägre böter eller mer frivård etcetera.²³⁴

²²⁹ Fionda a.a.s. 101.

²³⁰ RRV 2001:4 s. 74.

²³¹ RRV 2001:4 s. 74.

²³² RRV 2001:4 s.73.

²³³ RRV 2001: s.75.

²³⁴ RRV 2001:4 s. 76.

Det är den misstänkte som måste ta initiativet till förhandling med åklagaren. Sedan konfererar åklagaren med brottsoffret om det är rimligt att förhandla om straffet innan förhandlingen påbörjas. Skulle det finnas flera misstänkta så kan ett kronvittne erbjudas immunitet mot åtal genom att ange medbrottslingar, ett sådant förfarande kan var helt avgörande för att kunna komma till rätta med organiserad brottslighet. Genom att tillämpa plea bargaining får åklagaren med större sannolikhet gärningsmannen fälld för ett mindre allvarligt brott i de fall åklagaren inte har tillräcklig bevisning för att få gärningsmannen fälld för ett grövre brott. Förhandlingsresultatet mellan åklagaren och den misstänkte redogör åklagaren för i en preliminär domstolförhandling en s.k. hearing. Syftet med detta förfarande är att domaren skall kunna fastställa den gjorda överenskommelsen i en dom. Målet tas alltså inte upp till huvudförhandling s.k. trial, men en domare kan vägra utfallet av förhandlingen om han finner att den tilltalade erkänt sig skyldig under tvång.²³⁵

Diversion.

Det andra förfaringsättet kallas diversion och tillämpas bland annat i Kansas och i flera andra delstater. Själva förfarandet sätts igång med en ansökan från den misstänkte till åklagaren och resulterar i en överenskommelse, ett diversion agreement som liksom överenskommelsen vid plea bargaining måste godkännas av en domare. Innebörden av överenskommelsen är att den misstänkte måste uppfylla vissa villkor och att han på så sätt undandras en vanlig domstolsprocess. Originaltexten lyder "the defendant is diverted from the criminal justice system".²³⁶

Diversion kan tillämpas på olikartade sätt i olika delstater. Nedan beskrivs diversion så som den tillämpas i Johnson County Kansas.

Diversion började tillämpas i Johnson County år 1978 och gällde då enbart för vuxna. Idag är förfarandet även tillämpligt på ungdomar. Förfarandet vid diversion innebär att frivård kan ges utan att målet förs upp till huvudförhandling s.k. trial. Diversion är inte en rättighet utan ett privilegium. De brott som dominerar vid tillämpning av diversion är snatteri misshandel i hemmet, rattfylleri, stöld, bedrägeri, ringa narkotikabrott och olaga hot. Det finns sex olika steg och villkor för diversion som redovisas nedan.

Den misstänkte anmäls för brott och instäms till en förberedande domstolförhandling (hearing).

Den misstänkte ansöker genom sin advokat om diversion och förklarar varför diversion vore en lämplig åtgärd.

Den misstänkte bör vara en förstagsångsförbrytare (eller i alla fall ha en högst begränsad brottslig bakgrund)

Den misstänkte medger inför åklagaren att han begått ett brott, men erkänner sig inte skyldig i juridisk mening. Den misstänkte gör en no

²³⁵ RRV 2001:4 s.76

²³⁶ RRV 2001:4 s.76.

contest plea (nolo contendere), vilket innebär att han accepterar straffet utan att för den skull erkänna sig formellt skyldig och avsäger sig rätten till huvudförhandling med jury för att pröva ansvarsfrågan.

I samarbete med polisen och brottsoffret undersöker sedan åklagaren om det är lämpligt ur allmän säkerhetssynpunkt att brottet blir föremål för diversion. Bedömer åklagaren att så är fallet skickar han en formell begäran till domaren för godkännande. Domarens godkännanden är obligatoriskt. Den misstänkte skriver under ett avtal, vilket normalt innehåller en mängd villkor som denne måste underkasta sig som t.ex. besöksförbud, förbud att dricka alkohol, delta i mental träning, m.m. Han måste även betala för vissa administrativa utgifter.

Fullföljer vederbörande avtalet angående diversion vilket normalt pågår i 1 till 2 år skriver domstolen av målet. Det är sedan tjänstemän vid åklagarmyndigheten som följer upp hur den misstänkte uppfyller överenskommelsen. Misslyckas vederbörande med detta prövar åklagaren att väcka åtal²³⁷.

Åtalsunderlåtelse

Den Amerikanska åklagaren har i stort sätt obegränsade diskretionära befogenheter. I den Amerikanska debatten är uppfattningen bland dem som vill reformera åklagarnas uppgifter att åklagarna "possesses virtually unlimited control over charging are nearly omnipotent within our system of criminal procedure". Faktum är att om en amerikansk åklagare beslutar sig för att underlåta åtal så finns det vanligtvis ingen mekanism som skulle tillåta en juridisk granskning av åklagarens beslut.²³⁸ Förenklat skulle det Amerikanska systemet kunna beskrivas på det sättet att de har dragit den relativa åtalsplikten till sin spets.

²³⁷ RRV 2001:4 s. 76-77.

²³⁸ Pizzi T William, Understanding prosecutorial discretion in The United States. Ohio State Law Journal, volume 54, No 5, 1993. s. 1336-1337.

9 Sammanfattning/analys

Det kan konstateras att den svenska åklagaren har ett mycket stort inflytande över straffprocessen genom sina långtgående diskretionära befogenheter. Redan under förundersökningsstadiet har åklagaren möjlighet att avgöra ett mål i rollen som förundersökningsledare. Vem som agerar förundersökningsledare kan naturligtvis variera, men tanken är att polisen skall utreda brott av enkel beskaffenhet medan åklagaren ägnar sig åt mer komplicerade utredningar. Åklagaren har dock alltid möjlighet att överta förundersökningsledarskapet om det är påkallat av särskilda skäl, vilket i praktiken innebär att åklagaren har fullständig makt över förundersökningsstadiet. Trots att det råder en absolut förundersökningsplikt finns det ett flertal möjligheter för åklagaren att antingen lägga ned eller begränsa en förundersökning. Bakgrunden till dessa möjligheter är till största del processekonomiska och har genom åren utvidgats och fungerar i dagsläget tillfredsställande.

Givetvis finns det även brister, framförallt det faktum att åklagaren har alla utredningsresurser till sitt förfogande och därmed ett stort övertag. Den kontradiktoriska principen efterlevs heller inte i särskilt stor utsträckning under förundersökningsstadiet, vilket är fallet vid den övriga delen av straffprocessen. Denna konflikt bottnar i att åklagare och den misstänkte under detta skeende inte alls är jämställda och det därför är fråga om en ensidig maktutövning från åklagarens sida. Åklagarens högre position ger honom tolkningsföreträde för hur 23 kap. RB och FUK skall tillämpas och använder förmodligen det till sin fördel och därmed till den misstänktes nackdel. Det primära syftet med förundersökningen är att insamla tillräckligt med material för åklagaren att grunda sitt åtalsbeslut på. Den i 23 kap § 4 RB så viktiga objektivitetsprincipen skall alltid följas av åklagaren, och det kan säkert ifrågasättas om paragrafen utgör ett tillräckligt skydd för den misstänkte, lagstiftaren anser i alla fall det.

Åklagarens mycket stora befogenheter under förundersökningsstadiet är enligt min mening berättigade. Den som senare skall besluta i åtalsfrågan måste få vara delaktig och ha stort inflytande under förundersökningen, men även för att förhindra att onödiga utredningar genomförs.

På samma sätt som den absoluta förundersökningsplikten har även den absoluta åtalsplikten försetts med betydande undantag. Att åklagaren alltid skulle vara tvungen att åtala anses inte rimligt. Åklagaren har således getts möjlighet att avvika från principen om absolut åtalsplikt genom att kunna besluta om åtalsunderlåtelse och strafföreläggande. Den särskilda åtalsprövningen där presumtionen i vissa fall är mot åtal är ytterligare ett avsteg från den absoluta åtalsplikten. Egentligen skulle åtalsplikten kunna betecknas som relativ, vilken etikett man väljer att sätta på åtalsplikten är

inte det viktiga. Det som är betydelsefullt är att åklagarna ges möjlighet att vara flexibla och att de existerande reglerna används på bästa sätt.

Att åklagaren har möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse och strafföreläggande innebär också att han har en dömande funktion. Åklagaren har möjlighet att om vissa kriterier är uppfyllda besluta att underlåta åtal. Denna möjlighet har framförallt de senaste tjugo åren utvecklats till att innefatta en mängd olika situationer, t.ex. kan åtal underlåtas om brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter eller att påföljden antas bli villkorlig dom. Bakgrunden till utökningen av åtalsunderlåtelseinstitutet var att man ville koncentrera rättsväsendets resurser till bekämpandet av allvarligare brottslighet. Detta har åklagarna tagit fasta på och idag beslutas det om åtalsunderlåtelse relativt ofta. År 2002 meddelades 25 395 beslut om åtalsunderlåtelse. När en åklagare beslutar om åtalsunderlåtelse innebär det att den misstänktes skuld fastställs men att han slipper åtal. Skulle den misstänkte hellre se att saken prövas av domstol uppstår ett problem. Eftersom det inte finns någon dom att överklaga får den misstänkte helt enkelt acceptera åklagarens beslut om åtalsunderlåtelse. Möjligheten till överprövning finns naturligtvis, men det är förmodligen väldigt få (om ens några) misstänkta som är medvetna om den möjligheten. Advokaten är sällan inblandad i detta tidiga skeende utan antraras först när åtal väckts. Detta går på kollisionkurs med oskyldighetspresumtionen som inte medger någon osäkerhet i skuldfrågan. Man är antingen skyldig eller oskyldig. Vid åtalsunderlåtelse uppstår den något märkliga situationen att den misstänkta befins skyldig, men samtidigt att han slipper straff. Är den misstänkte skyldig skall han ju rimligen straffas och är han oskyldig skall han gå fri. Enligt oskyldighetspresumtionen är alla misstänkta oskyldiga tills det motbevisats och alla har rätt att få sitt fall rättsligt prövat. En sådan prövning är med dagens utformning av åtalsunderlåtelse enligt RB 20:7 inte möjlig. En praktisk och smidig lösning för att komma tillrätta med detta problem skulle vara att utforma RB 20:7 på samma sätt som RB 20:7a som reglerar åtalsunderlåtelse efter det att åtal väckts. Möjligheten för åklagaren att besluta om åtalsunderlåtelse görs beroende av den misstänkte som har möjlighet att motsätta sig ett beslut om åtalsunderlåtelse. På detta sätt ges den misstänkte en möjlighet att rentvå sig för det han anklagas för och förfarandet står även i överrensstämmelse med oskyldighetspresumtionen.²³⁹

Den andra formen av lagföring utanför domstol där åklagaren utövar dömande verksamhet är strafföreläggande. I strafföreläggandets barndom kunde utfärdande av strafföreläggande endast ske i liten omfattning, men p.g.a. brottsutvecklingen i samhället och rättsväsendets alltmer pressade arbetssituation så har användningsområdet för strafföreläggande etappvis utökats. I strafföreläggandet rubriceras brottet och det innehåller även straffet som utgörs av böter eller villkorlig dom. För den misstänkte kan det kännas praktiskt att bli av med hela saken genom att godkänna föreläggandet. Alternativet att saken får sin lösning i domstol uppfattas säkerligen som mindre attraktivt, så för att komma ur den prekära

²³⁹ Nowak, Karol. Oskyldighetspresumtionen. Stockholm 2003. s. 431.

utpressningssituation han befinner sig i godkänner han föreläggandet trots att han kanske anser sig oskyldig. Att det sedan är samma person som utrett fallet som också skall döma honom kan nog te sig något märkligt. Åklagaren grundar sitt beslut på en kortfattad polisrapport eller förundersökning vilket medför vissa risker ur rättssäkerhetssynpunkt då beslutsunderlaget kan vara alltför tunt. Målet prövas inte heller inför en opartisk domstol och det kontradiktoriska momentet uteblir. Åklagarens dömande makt kan dock tillintetgöras i de fall den misstänkte inte godkänner det utfärdade föreläggandet och då ligger den slutgiltiga prövningen hos domstolen. Strafföreläggande tillämpas i stor utsträckning då det är mycket kostnadseffektivt och hela proceduren klaras av på kort tid. År 2002 beslutades det om strafföreläggande i 39 433 fall.

Det är Riksåklagaren som ansvarar för ledningen av åklagarväsendet och har även en tillsynsfunktion. Den tillsynsverksamhet som bedrivs genom besök och föreskrifter tar sikte på åklagarnas allmänna handläggning, medan förfarandet med överprövning berör enskilda ärenden av enskild åklagare. Riksåklagarens tvådelade arbetsuppgift att vara både allmän åklagarmyndighet och samtidigt tillsynsmyndighet ställer stora krav. När RÅ utövar tillsyn över sina "anställda" kan det misstänkas att han är vänligt inställd och inte tillräckligt objektiv, men om åklagarna skulle nagelfaras i alltför stor utsträckning kanske det skulle uppfattas som om de hade alltför låg kompetens vilket vore olyckligt. Åklagarkåren består enligt min mening av mestadels kompetenta jurister. Hade så inte varit fallet hade kontrollen säkerligen skärpts.

Vid en jämförelse av instituten strafföreläggande och åtalsunderlåtelse med motsvarigheterna i de andra nordiska länderna kommer man fram till att det inte föreligger några egentliga skillnader. Regleringarna är förvisso inte identiska med de svenska, men principerna är de samma. Den Nederländske åklagaren har dock utrymme att gå lite längre än sina nordiska kollegor. Vid beslut i åtalsfrågan har han en praktiskt taget obegränsad befogenhet, vidare kan han utfärda strafföreläggande vid brott med ända upp till sex års fängelse i straffskalan och så långt har vi inte gått i Norden ännu. De i USA tillämpade instituten plea bargaining och diversion skiljer sig betydligt åt från de nordiska och Nederländska. I båda fallen är det den misstänkte som måste initiera förfarandet och dessutom kräver de en domares godkännande för att vinna laga kraft.

En av mina inledande frågeställningar var hur långt lagstiftaren kan gå, är det kanske rentav på det sättet att alltför mycket dömande verksamhet flyttats från domstolen till åklagarna, eller skulle man kunna tänka sig ytterligare utökade befogenheter för åklagarna? Svaret på båda delarna av frågan är enligt min mening nej. Om vi börjar med den första delen av frågan så har den reglering vi har idag vuxit fram successivt och inte skett över en natt. I otaliga utredningar om utvidgningen av åklagarens diskretionära befogenheter har en förutsättning för dess genomförande alltid varit att kravet på rättsäkerhet upprätthållits. Olika argument för och emot

en utvidgning har noga vägts mot varandra i rättsäkerhetens namn. På så sätt har det summariska förfarandet kunnat anta den form det har idag. De ekonomiska och tidsbesparande vinsterna är så stora att jag anser att en återgång till en restriktivare tillämpning vore omöjlig. Alla inblandade är visserligen rörande överens att ett domstolsförfarande ger störst möjlighet till materiellt riktiga avgöranden, men effektivitetsvinsterna värdesätts högre. Kriminalpolitiska hänsyn har offrats på processekonomin altare. All anmäld brottslighet kommer enligt min mening aldrig att kunna utredas och lagföras inför domstol och det är därför nödvändigt att anpassa systemet efter det och utnyttja det på bästa sätt eftersom domstolsprocessen är alltför omständlig och kostsam.

På den andra delen av frågan om man skulle kunna tänka sig att ytterligare utöka åklagarnas befogenheter så svarade jag som sagt nej även där. Jag anser att den reglering vi har idag fungerar tillfredsställande och att det därmed inte finns någon anledning till en utvidgning av åklagarnas befogenheter. Jag är dock övertygad om att vi i en inte alltför avlägsen framtid kommer att få se just en utvidgning. Detta hänger ihop med den statsfinansiella utvecklingen. Om det inte avsätts tillräckliga resurser till rättsväsendet kan det innebära att alltmer av den dömande verksamheten lämpas över på åklagarna eftersom det är mindre kostsamt. Redan nu finns det en trend som går mot att allt färre mål får sin lösning i domstol. Anledningen till detta är att domstolsprocessen skall inrikta sig på konfliktlösning. Vid tvistemål framgår det tydligt vad som menas, men att tillämpa detta på brottmål verkar märkligt. Tanken är då att man skall se brottmålsprocessen som en tvist där åklagaren och den misstänkte är jämställda parter, men med olika uppfattningar. Genom att ge den misstänkte möjlighet att förfoga över frågan om sin egen skuld och över påföljd kan man hävda att endast sådana fall där åklagare och misstänkt inte är överens bör leda till en komplett brottmålsprocess inför domstol. Frågan är om sådana här stora möjligheter till åtalsuppgörelser inte leder till ett alltför amerikaniserat system där man t.ex. tillämpar plea bargain.²⁴⁰ Ett sådant förfarande praktiskt taget uttraderar principen om absolut åtalsplikt.

Vad det gäller förfarandet under förundersökningsstadiet finns egentligen inget att säga. Det måste finnas stora möjligheter att sälla bland de anmälda brotten, något annat vore otänkbart.

Sammanfattningsvis måste jag säga att även om åklagarens diskretionära befogenheter är relativt långtgående och att det förekommer brister som t.ex. brist på kontradiktion under förundersökningsstadiet, att den misstänkte inte kan få sitt fall prövat av domstol vid beslut om åtalsunderlåtelse, och den utpressningsliknande situation som uppstår vid utfärdande av strafföreläggande, så fungerar dagens reglering väl. Viktigt att komma ihåg är att åtalsunderlåtelse och strafföreläggande endast tillämpas på lindrig brottslighet och att den grövre brottsligheten alltid är förbehållen lagföring inför domstol.

²⁴⁰ Wersäll. a.a s. 649.

Käll och Litteraturförteckning

Litteratur

Aspelin, Erland. *Straffrättsskipning utan domstol*. Ingår i Rätt och Rättskipning en vänbok till Tore Landahl Lund 1987.

Bring, Thomas. Diesen, Christian. Schelin, Lena. *Förundersökning* Andra upplagan. Stockholm 1999.

Ekelöf, Per Olof. *Rättegång femte häftet*, sjunde upplagan. Stockholm 1998.

Elwing, Carl M. *Tillräckliga skäl*. Lund 1960.

Elwing, Carl M, Wallen, Per-Edwin, Aspelin, Erland. *Brott och brottmål* Sjunde upplagan Stockholm 1993.

Hassler, Åke. *Förfarandet i brottmål före domsförhandling, i positiv rätt och de lege ferenda*. Lund 1923.

Heuman, Mats, Lassen, Bengt. *Brottets beivrande*. Stockholm 1952

Fionda, Julia. *Public prosecutors and discretion*. Oxford 1995.

Fitger, Peter. Renfors, Cecilia. *Processrätt II Sveriges rikes lag*. Stockholm 1999.

Fitger Peter *Rättegångsbalken I och II*. Norstedts juridik.

Jacobsson, Ulla. *Lagbok i straffprocess*. Malmö 1996.

Leijonhufvud, Madeleine. *Etiken i Juridiken*. Stockholm 2000.

Löfmarck, Madeleine m.fl. *Åtalsunderlåtelse-processsekonomi och absolut åtalsplikt*. Stockholm 1986.

Nowak, Karol. *Oskyldighetspresumtionen*. Stockholm 2003.

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

- SOU 1926:32 Processkommissionens betänkande
- SOU 1938:44 Förslag till rättegångsbalk
- SOU 1948:40 Strafflagberedningens promemoria
- SOU 1954:200 Lagföring genom strafföreläggande eller domstolsförhandling
- SOU 1953:26 Förslag till ändring i Rättegångsbalken
- SOU 1963:27 Trafikmålskommittén
- SOU 1967:59 Förundersökning
- SOU 1974:27 Mindre brott
- SOU 1976:47 Färre brottmål
- SOU 1991:61 Ett reformerat åklagarväsende
- SOU 2003:41 Förstärkt granskning av polis och åklagare

Propositioner

- 1964:10 Förslag till lag om införande av brottsbalk
- 1981/82:41 Om förundersökning mm
- 1984/85:3 Om åtalsunderlåtelse
- 1987/88:120 Om ändring i brottsbalken
- 1987/88:135 Om åtgärder mot unga lagöverträdare
- 1994/95:12 Handläggning av ungdomsmål
- 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande
- 1996/97:8 Utökad användning av strafföreläggande

Artiklar

Lindberg, Gunnel, *Om åklagareetik*, SvJt 1997 s.197.

Lundkvist, Peter, *Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning vid flerfaldig brottslighet*, SvJt 1999 s. 282.

Wersäll, Fredrik, *Åklagare och polis som domare*, Nordiskt juristmöte 2002 s. 641.

Pizzi T William, *Understanding prosecutorial discretion in the United States*, Ohio state law journal volume 54 number 5 1993.

Övriga Källor

Riksrevisionsverkets rapport 2001:4 *brottmålskedjan-rättsadministrativ analys med internationella jämförelser*.

RÅC I 124, *Riksåklagarens allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning*.

RÅFS 1997:12 *Riksåklagarens allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*.

Statistik från Riksåklagarens statistikavdelning, skickad av Torkel Sköld via mail 2004-03-01

www.bra.se/extra/statistics/extra_view Besökt 2004-03-09 13:15

Rättsfall

NJA 1976 s 43

NJA 1981 s 513