



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anna Silvander

Åklagarrollen i belysning av JO:s,
JK:s och RÅ:s uttalanden

Examensarbete
20 poäng

Professor Gunnar Bergholtz

Processrätt

VT 2001

Innehåll

FÖRKORTNINGAR.....	2
1. INLEDNING.....	3
2. ALLMÄNT OM ÅKLAGARROLLEN.....	7
3. TILLSYN ÖVER ÅKLAGARE.....	10
3.1 Extraordinära tillsynsorgan.....	10
3.1.1 JO.....	12
3.1.2 JK.....	15
3.2 RÅ:s tillsynsverksamhet.....	16
4. ÅKLAGARENS OBJEKTIVITET.....	23
4.1 Allmänt.....	23
4.2 Jävsfrågor.....	26
5. FÖRUNDESRÖKNING.....	33
5.1 Avskrivning och nedläggning av förundersökning.....	34
5.2 Straffprocessuella tvångsmedel.....	36
5.2.1 Allmänna principer för användande av tvångsmedel.....	36
5.2.2 Anhållande.....	41
5.2.3 Åklagarens möjlighet att meddela restriktioner för häktade och anhållna.....	43
5.3 Användningen av okonventionella spaningsmetoder.....	46
5.4 Skretess under förundersökning.....	53
6. ÅTALSPRÖVNING.....	56
6.1 Åtalsplikt och åtalsrätt.....	56
6.2 Åtalsunderlåtelse och strafföreläggande.....	58
7. FÖRHÅLLANDET TILL ÖVRIGA MEDVERKANDE I FÖRFARANDET.....	61
7.1 Domstol.....	61
7.2 Målsägande.....	62

7.3 Misstänkt - tilltalad.....	65
7.4 Försvare.....	70
7.5 Vittnen.....	71
7.6 Massmedia.....	74
8. AVSLUTNING.....	78
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	84

Förkortningar

BrB	Brottsbalk
Ds	Departementsserien
DsJu	Departementsserien, Justitiedepartementet
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
FuK	Förundersökningskungörelsen
HD	Högsta Domstolen
HovR	Hovrätt
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JT	Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet
JuU	Justitieutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
NTfK	Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskap
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk
RF	Regeringsform
RPS	Rikspolisstyrelsen
RÅ	Riksåklagaren
RÅC	Riksåklagarens Cirkulärsamling
RÅFS	Riksåklagarens Författningssamling
RÅ ÅD	Riksåklagarens Åtalsdiarium
SekrL	Sekretesslag (1980:100)
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordning
TR	Tingsrätt

1 Inledning

Åklagaren har en mångfasetterad yrkesroll, vilken oundvikligen ger upphov till olika intressekonflikter. Det är därför viktigt, att åklagaren kan hantera de ibland motstridiga krav som ställs på den offentliga verksamheten. Allmänna krav på effektivitet får exempelvis inte inkräkta på rättssäkerhetskraven. Under förundersökningsstadiet har åklagaren att iaktta strikt objektivitet men skall samtidigt värna särskilt om målsägandens intressen. Vid åtalsprövningen skall åklagaren vara opartisk, vid utfärdande av strafförelägganden har åklagaren en roll som påminner om domarens och i domstolen är åklagaren en part som företräder allmänintresset. Det är givet att alla dessa olika roller kan skapa intressekonflikter och innebära svåra ställningstaganden både i juridiska och i etiska frågor.¹ Vid en belysning av åklagarrollen och de uppgifter som åvilar åklagaren kan man således inte enbart utgå ifrån lagstadgade normer, utan man måste även beakta etiska normer.

Det får anses vara ett grundläggande etiskt krav att åklagaren på ett lojalt sätt tillämpar befintliga lagar och andra författningar. Detta innebär inte bara, att åklagaren skall hålla sig inom de yttersta gränser som lagstiftningen uppställer för åklagarverksamheten utan också, att han när det gäller rättstillämpningen i det enskilda fallet skall använda normala tolkningsmetoder och i övrigt handla i lagstiftarens anda. Det får således anses som oetiskt, om åklagaren i ett enskilt fall bortser från eller t.o.m. handlar direkt i strid med en bestämmelse, därför att den uppfattas som svårtolkad eller opraktisk. En annan viktig utgångspunkt är, att åklagaren måste respektera både sin egen och andras roll i rättssystemet. Detta krävs för att bibehålla den balans i rättssystemet som lagstiftaren skapat.²

Inom åklagarväsendet finns inte några skrivna etiska normer motsvarande exempelvis domarreglerna och advokatsamfundets regler för god advokatsed. Vissa ställningstaganden i sådana frågor kan dock härledas ur enskilda lagregler. RF kan sägas ge uttryck för vissa för rättsstaten grundläggande etiska värderingar, som i sin tur får betydelse för hur rättsreglerna är uppbyggda och för vilka begränsningar som gäller för bl.a. myndigheters verksamhet. RF innehåller i 2 kap. en uppräknning av vissa fri- och rättigheter som är av grundläggande natur i ett rättssamhälle. Av störst intresse för åklagare är bestämmelserna i 2 kap. 5, 6 och 8 §§ RF. Regelsystemet i RF innebär, att de bestämmelser som slår fast de grundläggande fri- och rättigheterna gäller i alla fall, där det inte i lag föreskrivits undantag från dem. RB:s regelsystem när det gäller straffprocessuella tvångsmedel utgör ett sådant undantag. Dessa regler måste dock tolkas och tillämpas med beaktande av RF:s bestämmelser. Det är således inte tillåtet att göra ingrepp i en grundlagsskyddad rättighet med stöd

¹ Lindberg, Gunnel, Om åklagareetik. SvJT 1997, s. 197

² Lindberg, SvJT, s. 198 f.

av en extensiv tolkning eller en analogisk tolkning av en lagregel, som gäller en annan typ av ingrepp. Det är också viktigt att hålla i minnet att RF:s skydd gäller lika för alla. Ingen ställs således utanför rättsordningens skydd hur grova brott han än kan ha begått. Kraven på saklighet och opartiskhet innebär också, att exempelvis målsäganden inte har någon automatisk rätt till förmånligare behandling än den misstänkte.³

Det är inte bara RF som innehåller regler som är av etisk natur. Åtskilliga av de rättsregler som en åklagare ofta tillämpar innefattar normer, som har ett tydligt inslag av etik. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB, som stadgar att en förundersökning skall bedrivas så att inte någon i onödan utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Ett annat exempel är bestämmelsen i 1 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., som förskriver att en häktad skall behandlas så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas.⁴

Ställningstagande i etiska och juridiska frågor kan vidare härledas ur RÅ:s föreskrifter och allmänna råd. Ledning kan i övrigt fås genom uttalanden av främst JO och JK samt av RÅ i samband med behandling av anmälningar och klagomål mot åklagare.⁵ De flesta uttalanden av JO, JK och RÅ handlar om felaktigheter vid handläggningen av straffprocessuella tvångsmedel eller vid förundersökningsverksamheten i övrigt, olämpligt bemötande vid kontakter med framför allt misstänkta, målsägande och försvarare, olämpliga uttalanden i tal eller skrift samt bristande objektivitet. Det är just dessa uttalanden, föreskrifter och allmänna råd som utgör grunden för min analys av åklagarrollen ur såväl ett juridiskt som ett etiskt perspektiv. Mitt syfte med studien är att få svar på följande frågeställningar: Hur förhåller sig JO:s, JK:s och RÅ:s tillsyn över åklagarväsendet till varandra? På vilket sätt påverkas utövandet av åklagarrollen av tillsynsorganens praxis?

Studien bygger på källor, litteratur och rättsfall. Källorna utgörs av aktuella lagstiftningsbestämmelser, kommittédirektiv och kommittébetänkanden, departementsserien, riksdagstryck, utskottsbetänkanden, JO:s ämbetsberättelser, JK-beslut, RÅ:s föreskrifter som publiceras i RÅFS, RÅ:s allmänna råd som publiceras i RÅC, RÅ:s rapporter, RÅ:s åtalsdiarium (RÅ ÅD), RPS:s rapporter samt föreläsningssanteckningar från RÅ:s grundkurs III för åklagare våren 2001. Litteraturen utgörs av såväl kommenterande litteratur som tidskriftsartiklar. Även rättsfall från HD och Europadomstolen presenteras. Vid införskaffandet av material har jag haft ambitionen att inhämta synpunkter i såväl juridiska som etiska frågor för att på så sätt få en heltäckande bild av åklagarrollen.

Som en röd tråd genom min studie redovisar jag principiella uttalanden av JO, JK och RÅ, som har anknytning till respektive kapitelrubrik. Av

³ Lindberg, SvJT, s. 197 f.

⁴ Lindberg, SvJT, s. 198

⁵ Lindberg, SvJT, s. 197

utrymmesskäl har beslutet förkortats avsevärt och har närmast formen av korta referat. Jag har i görligaste mån i min kapitelindelning utgått från olika skeenden i åklagarens arbete, som utgör grunden för en orientering i åklagarens arbetsuppgifter.

Jag skulle här vilja ta tillfället i akt och rikta ett varmt tack till RÅ:s chefsjurist, Nils Rekke, som varit mycket behjälplig och tillmötesgående. Jag vill även tacka överåklagaren, Gunnel Lindberg vid RÅ:s enhet för speciella mål, som hjälpt mig att få tillgång till RÅ-beslut rörande klagomål och anmälningar. Utan deras hjälp hade de delar av uppsatsen som berör RÅ:s uttalanden inte kunnat presenteras.

Något skall sägas om forskningsläget. Åklagarrollen och därmed sammanhängande etiska frågor har i motsats till domarrollen och rollen som advokat inte rönt något egentligt intresse i den juridiska litteraturen. Det finns m.a.o. inte något samlat material, som speglar etiska frågor som åklagare ställs inför.⁶ Litteratur som kan bidra till att skapa en kodex för åklagaryrket är i Sverige därför mycket sällsynt. Utomlands finns dock en rik flora av sådan litteratur, särskilt i den engelskspråkiga världen. Den karaktäriseras av att den har sitt ursprung i ett annat rättssystem än vårt och saknar därför i regel praktisk betydelse här. Endast Maths Heumans uppsats *Åklagarens uppgifter i kriminalprocessen* som finns med i *Brottets beivrande* förtjänar att nämnas i detta sammanhang, då den delvis behandlar åklagaryrkets etiska sidor. Trots sin icke ringa ålder får boken än idag anses ha något att tillföra. Heuman var, då boken skrevs, RÅ och organisatör av det moderna svenska åklagarväsendet. Boken redogör inte systematiskt för åklagarens uppgifter utan diskuterar endast vissa principiella och praktiska spörsmål. T.ex. diskuteras vilka etiska krav som måste ställas på åklagarens ledning av förundersökning och vid fattandet av beslut i åtalsfrågan. Ett annat verk som också bör nämnas i detta sammanhang är Klas Lithners avhandling, *Åklagararbete och åklagarroll*, där han analyserar åklagarrollen. Han diskuterar bl.a. åklagarens förhållande till de personer och institutioner han kommer i kontakt med under sin yrkesutövning. Vidare diskuterar han åklagarens roll som samhällets språkrör för aggression mot brottslingen. I övrigt bortser man i litteraturen i huvudsak från de etiska aspekterna och inriktar sig istället på de praktiska problemen.⁷ Litteratur som behandlar åklagarrollen innehåller ofta en blandning av juridiska synpunkter, processrättsliga principer och goda råd om hur en åklagare bör uppträda.⁸

För att kunna besvara mina frågor har jag funnit det lämpligt att inleda med en allmän presentation av åklagarrollen för att sedan övergå till en redogörelse för åklagarväsendets tillsynsorgan JO, JK och RÅ. Därefter följer ett avsnitt som behandlar åklagarens objektivitet och därmed

⁶ Lindberg, SvJT, s. 197

⁷ Lithner, Klas, *Åklagararbete och åklagarroll*. Stockholm 1983, s. 162 f.

⁸ Andenaes, Johs, *God åklagarsed. Förhandlingarna på det 31:a Nordiska juristmötet*, 1987, del 1 s. 59

sammanhängande jävsfrågor. Vidare redogör jag för de beslut som åklagaren har att fatta under förundersökningsstadiet för att sedan granska åklagarens roll som beslutsfattare i åtalsfrågan. Studien avslutas med en genomgång av åklagarens förhållande till övriga aktörer och intressenter. I avslutningen besvarar jag mina frågor och framför de slutsatser jag tycker mig ha kunnat dra av min studie samt framför egna synpunkter och funderingar.

2 Allmänt om åklagarrollen

Åklagarrollen är komplex och åklagaren har långtgående befogenheter mot enskilda. Vissa beteenden, som i andra sammanhang skulle betraktas som tillåtna, kan inte godtas på grund av åklagarens särskilda roll och funktion i samhället. En stark exponering av enskilda ärenden i massmedia i syfte att framhäva myndighetens framgångar är direkt olämpligt liksom utvecklandet av arbetsmetoder, som tangerar gränsen till det otillåtna.⁹

Åklagarens verksamhet utgörs inte till största delen av processandet i domstol, utan en mycket stor del ligger utanför på den praktiska juridikens område. Det är främst en beslutsfattande verksamhet. Åklagaren står m.a.o. ständigt inför tvånget att fatta ett beslut och mycket ofta inför tvånget att handla. En ”depersonalisering” av åklagaruppgiften blir en psykologisk försvarsmekanism för åklagaren, som genom att identifiera sig med staten kan undvika att bli personligt engagerad genom de beslut av hård, ingripande och impopulär karaktär, som han så ofta måste fatta.¹⁰

Åklagarverksamheten kan i vanliga brottmål sägas vara inriktad på tre mål nämligen, allmänprevention, individualprevention och samhällsskydd.¹¹ Åklagarens huvuduppgift är att ansvara för utredning och lagföring av brott. Han skall därvid bl.a. bevaka det allmännas intresse under förundersökning och rättegång samt svara för att statens straffanspråk upprätthålls.¹² Åklagaren kan således ses som samhällets språkrör. Han har i uppdrag att ge ställföreträdande utlopp för allmänhetens aggressioner gentemot brottslingen. Åklagaren har befogenhet att sätta igång och aktivera hela förfarandet genom sin rätt att yrka ansvar för brott.¹³

Det ingår normalt inte i åklagaruppgiften att förhindra och förebygga brott, utan åklagarens uppgift är i första hand att ingripa när brott har förövats. I de fall lagstiftaren har infört regler för åklagaren med ett brottsförebyggande inslag, t.ex. rätten att beslagta föremål som kan befaras komma till brottslig användning eller rätten att anhålla någon på grund av recidivfara, kan åklagarens beslut få till följd att fortsatt brottslighet förhindras. Besöksförbud är ett annat exempel på att åklagaren uttryckligen har fått till uppgift att förebygga brott. Detta innebär dock inte, att åklagarens grundläggande roll ändras. Det kan vara svårt att dra en skarp gräns mellan åklagarens grundläggande roll att engagera sig enbart i redan begångna brott och brottsförebyggande verksamhet. Om åklagaren exempelvis får kännedom om ett brott som befinner sig på stämplings- eller förberedelsestadiet och då vidtar någon åtgärd för att förhindra att brottet

⁹ Lithner, a.a., s. 151

¹⁰ Lithner, a.a., s. 152

¹¹ Lithner, a.a., s. 153

¹² Lindberg, SvJT, s. 199

¹³ Lithner, a.a., s. 180

fullbordas, innebär inte detta att åklagaren har tagit på sig en brottsförebyggande roll. I sådana fall rör det sig nämligen normalt om redan begångna straffbara handlingar. Den typiska situationen är att någon misstänkt berättar om ett planerat brott eller att överskottsinformation kommer fram vid tvångsmedelsanvändning. Uppgifter om planerad eller pågående brottslighet får således användas. Det kan förmodligen i extremfall, exempelvis om det under hemlig telefonavlyssning framkommer, att ett synnerligen allvarligt brott planeras, anses vara en tjänsteplikt för åklagaren även i de fall, där det inte föreligger straffansvar för underlåtenhet att avslöja brottet, att se till att uppgifterna kommer behörig myndighet till del, så att man kan vidta åtgärder för att förhindra att brottet fullbordas. Allmänt kan sägas att åklagaren inte har någon uppgift inom det brottsförebyggande området annat än i vissa undantagssituationer. Det är dock inte helt ovanligt, att åklagaren engagerar sig i det brottsbekämpande arbetet på ett sätt, som ligger helt utanför åklagarrollen. Det faller exempelvis utanför åklagarrollen att ta kontakt med någon och förklara att myndigheterna är medvetna om att denne är kriminell, och att han därför bör akta sig för att begå ytterligare brott. Däremot kan åklagaren t.ex. i samband med en process objektivt upplysa om vilka följderna kan bli vid återfall i brott.¹⁴

De grundläggande reglerna, som bestämmer hur en åklagare skall utöva sin roll, finns i 7 kap. RB.¹⁵ Reglerna i 7 kap. RB måste läsas tillsammans med balkens reglering av åklagarnas uppgifter, eftersom det är kombinationen av reglerna som formar åklagarrollen. RB:s reglering utgår från att åklagaren är självständig i sitt beslutsfattande och att åklagarrollen utövas av en identifierbar individ med ett personligt ansvar. Det ligger ett värde i att det finns en lätt identifierbar person bakom de många gånger synnerligen ingripande beslut som ankommer på åklagaren. I sin åklagarfunktion är åklagaren lika självständig som en domare.¹⁶ På samma sätt som en domare inte av lagmannen kan ställas till svars för sina domar och beslut eller åläggas direktiv för sitt dömande, kan åklagaren inte av sina överordnade åläggas att utföra åklagaruppgiften på ett visst sätt. Detta följer av 11 kap. 7 § RF, som stadgar att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett enskilt fall skall besluta i ett ärende, som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Denna självständighetsprincip överförs i fråga om åklagare till den individ som fullgör myndighetsutövning respektive tillämpar lag, eftersom en åklagarmyndighet inte har någon beslutsbefogenhet enligt RB. Åklagarverksamheten innefattar väsentligen antingen myndighetsutövning eller annan rättstillämpning, varför utrymmet för att lämna direktiv till åklagare är begränsat till andra situationer än utövandet av åklagaruppgifter i det enskilda fallet.¹⁷

¹⁴ Lindberg, SvJT, s. 200

¹⁵ Lithner, a.a., s. 148

¹⁶ Lindberg, Gunnel, Åklagaren sedd ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. FT 2000, häfte 2, s. 37 ff.

¹⁷ Lindberg, FT, s. 47 f.

RB lämnar dock luckor i reglerna för åklagareverksamheten, som får fyllas ut genom kompletteringar av olika juridisk valör. Dessa är exempelvis FuK, RÅFS, RÅC och uttalande från JO, JK och RÅ. FuK innehåller vissa regler rörande förundersökningens bedrivande. RÅ skall enligt sin instruktion bl.a. lämna åklagarna anvisningar i deras ämbetsutövning.¹⁸ Förutom uttalanden vid avgörandet av klagomåls- och anmälningsärenden sker denna verksamhet genom utfärdande av tjänsteföreskrifter och cirkulär. JO brukar i nästan alla fall, som angår åklagare, inhämta yttranden från RÅ och överlämnar inte sällan dessa ärenden till dennes avgörande. I övrigt kan vägledning hämtas från uttalanden av JO och JK. Dessa källor torde i stor utsträckning fylla ut de nämnda luckorna men många återstår likväl. Dessa kan lämpligen fyllas ut med ledning av muntligen fortplantad åklagartradition, råd från överordnande eller erfarna kollegor och egna överväganden. De krav, som den individuella åklagaren ställer på sig själv och sin verksamhet, har säkerligen en stark inverkan när det gäller att höja den etiska och yrkesmässiga standarden på åklagarverksamheten. Dessa krav kan gälla både den föreställning åklagaren önskar att hans överordnade kollegor, domstolar och andra skall ha om hans verksamhet och i synnerhet den idealbild han uppställer för sig själv och strävar efter att uppnå. Den omständigheten att åklagarna ingår i en större organisation bidrar också till att höja deras yrkesmoral genom kollektivets inverkan.¹⁹

¹⁸ Förordning (1989:847) med instruktion för riksåklagaren

¹⁹ Lithner, a.a., s. 149 f.

3 Tillsyn över åklagare

Tillsynen över åklagare fyller en viktig funktion för rättssäkerheten och allmänhetens tilltro till åklagarverksamheten. Inte minst för brottsoffren är det viktigt, att det finns möjlighet att begära omprövning av sådana åklagarbeslut som inte kan överklagas till domstol. Tillsynen inom åklagarväsendet är av judiciell art och avser frågan om verksamheten bedrivs rättsenligt och om den uppfyller kraven på rättssäkerhet. Man skiljer mellan ordinär tillsyn, som utövas av ett organ till vars uppgifter det hör att utöva kontroll över viss verksamhet, och extraordinär tillsyn. Extraordinär tillsyn utövas av ett organ, som inte har till primär uppgift att kontrollera verksamheten inom ett visst område men som har rätt om det befinns påkallat att granska såväl handläggningen av ett enskilt ärende som arbetet inom en myndighet generellt. JO och JK utövar extraordinär tillsyn över åklagarväsendet, medan RÅ är ett ordinärt tillsynsorgan. En viktig skillnad mellan ordinär och extraordinär tillsyn är, att JO och JK, som utövar extraordinär tillsyn, inte har befogenheter att avbryta verksamhet, ändra beslut eller på annat sätt ingripa i handläggningen. En sådan rätt har dock RÅ i egenskap av ordinärt tillsynsorgan.²⁰

3.1 Extraordinära tillsynsorgan

I Sverige finns två parallella extraordinära tillsynsorgan, JO under riksdagen och JK under regeringen. Den dubbla kontrollen har ansetts motiverad med hänsyn till medborgarnas rättssäkerhetsintresse.²¹ Det får anses värdefullt för den allmänna debatten att vi har två fristående instanser, som vid behov kan undersöka uppmärksammade förhållanden.²²

Såväl JO:s som JK:s tillsyn har som syfte att tillse, att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JO:s och JK:s tillsynsområden överlappar varandra i mycket stor utsträckning. Det är därför föga förvånande, att det ibland förekommer att klaganden riktar sig till både JO och JK med samma anmälan. Om ett ärende redan har prövats av JO, tar JK i allmänhet inte upp ärendet till förnyad prövning utan hänvisar i stället till JO:s beslut. Inte heller när utredning redan pågår hos JO föranleder ärendet några åtgärder av JK.²³ Anledningen härtill är, att ett sådant förfarande skulle innebära ett dåligt utnyttjande av tillsynsmyndigheternas resurser. Ett annat skäl är, att en ny prövning av JK av ett ärende, som redan prövats av eller anhängiggjorts hos JO, skulle kunna uppfattas som om JK gör en överprövning av JO:s

²⁰ Riksåklagaren, Promemoria 2000-05-02, En översyn av 7 kap. RB, s. 41 f.

²¹ SOU 1993:37 s. 115

²² SOU 1993:37 s. 126

²³ SOU 1993:37 s. 146 ff.

beslut och någon sådan befogenhet har inte JK.²⁴ När det gäller gränsdragningen mellan JO:s och JK:s tillsynsverksamhet kan sammanfattningsvis sägas, att man i görligaste mån bör undvika, att de båda fristående tillsynsorganen prövar samma klagomål från allmänheten.²⁵ Det har också visat sig, att JO och JK i sin praxis undviker att pröva frågor som redan prövas eller har prövats av det andra tillsynsorganet.²⁶

Den självständighet att tolka lag som tillförsäkrats förvaltningsmyndigheter enligt bestämmelsen i 11 kap. 7 § RF kan givetvis innebära, att JO:s och JK:s uttalanden om hur en författning bör tolkas i ett visst avseende inte följs. Det finns därför anledning att fråga sig vilket värde som bör tillmätas deras uttalanden.²⁷ Man kan börja med att konstatera, att JO:s och JK:s uttalanden som rättskällor betraktade är svåra att värdera. Det har blivit alltmer angeläget att principiellt ta ställning till JO:s och JK:s uttalanden från just rättskällesynpunkt. Genom tjänsteansvarets reformering har det allra flesta antalet fall rörande myndighetsutövning i vid mening kommit att undandras domstolsprövning, varvid JO:s eller JK:s uttalanden blivit de dominerande källorna till vägledning för den som söker innehållet i gällande rätt. Det kan ifrågasättas, om inte dessa uttalanden enligt förhärskande handlingsmönster ges prejudikatställning. Frågans betydelse har ökat sedan JK från 1981 ger ut beslut och yttranden av allmänt intresse i en årligen återkommande publikation, JK-beslut. Det är naturligtvis en god sak, att JO och JK ger offentlighet åt sin verksamhet och det finns tveklöst ett behov av kompletterande rättsutbildning, som kan tillgodoses på detta sätt. Varken JO eller JK är dock ämnade att vara prejudikatinstanser.²⁸ Frågan är således komplex och innefattar många aspekter. Syftet begränsas därför till att peka på vissa betänkliga svagheter, som följer med att åberopa JO och JK:s uttalanden som rättskälla.²⁹

Då flertalet av JO:s och JK:s ärenden avslutas med ett uttalande om hur lag bör tolkas i ett enskilt fall, är frågan vilken tyngd sådana uttalanden bör tillmätas jämfört med ett avgörande från domstol. De utredningsåtgärder som JO och JK vidtar är till sin karaktär ett förvaltningsförfarande, där beslut fattas på handlingarna. En sådan handläggning medför inte samma prövning i bevisfrågan, som sker under en huvudförhandling enligt principerna om omedelbarhet, koncentration och muntlighet. Vad gäller JO:s och JK:s bedömning i rättsfrågan visar en jämförelse med domstolsförfarandet, att den grundläggande ackusatoriska ordningen med en instans, som prövar åtalet, saknas. Det anses att JO:s och JK:s huvuduppgift är, att som extraordinära organ tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling. Med denna utformning av institutet finns det givetvis en risk, att JO:s och JK:s uttalanden blir mer partiska till den

²⁴ SOU 1993:37 s. 154

²⁵ SOU 1993:37 s. 34

²⁶ SOU 1993:37 s. 155

²⁷ Bring, Thomas, Diesen, Christian och Schelin, Lena. Stockholm 1999, s. 55

²⁸ Axberger, Hans- Gunnar, Brottsprovokation. Stockholm 1989, s. 16

²⁹ Bring m.fl., a.a., s. 55

klagandes förmån än vad en domstols avgörande skulle bli. Ett uttalande från JO eller JK där dessa påstår, att en handling som någon under deras tillsyn har utövat, inte överensstämmer med gällande rätt, kan i processuellt hänseende närmast jämföras med en åklagares ansökan om stämning innan åtalet har prövats av en domstol. Ett sådant uttalande medför givetvis ingen exigibel rättsföljd. Därmed följer också, att det inte finns någon instans som efter överklagande kan ompröva riktigheten i uttalandet. Det finns därför all anledning för myndigheter att kritiskt granska de uttalanden som JO och JK gör och ta fasta på den självständighet som grundlagen av rättssäkerhetsskäl har tillagt myndigheter vad gäller tillämpningen av lag. Det kan därför knappast vara rimligt att ge JO:s och JK:s uttalanden en prejudikatliknande ställning.³⁰

3.1.1 JO

JO:s uppgift är att kontrollera, att organ och personer, som står under hans tillsyn, efterlever lagar och andra författningar.³¹ Under JO:s tillsyn står bl.a. statliga myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa.³² Åklagarna ingår i kategorin ämbets- och tjänstemän, som JO med stöd av sin instruktion har överinseendet över.³³ JO skall tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar RF:s bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte tröds förnär i den offentliga verksamheten.³⁴ Även om JO har störst betydelse genom sin rätt att göra uttalanden om en viss åtgärd av en myndighet eller myndighetsperson är lagstridig eller annars felaktig eller olämplig, så har JO också rätt att göra uttalanden i syfte att medverka till en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.³⁵

JO:s maktutövning var förr synnerligen påtaglig. Hans kontrollverksamhet, som fullgjordes bl.a. genom överraskande inspektioner och noggranna studier av dagspressen, in jagade respekt hos självrådiga och egensinniga myndighetspersoner, vilket var till gagn för allmänheten. Åtalet för tjänstefel var JO:s förnämsta vapen, fruktat av alla, om än inte så ofta begagnat. Redan att den felande kunde riskera få figurera i den årliga ämbetsberättelsen, uppfattades på den gamla goda tiden utan tvivel allmänt som en kännbar sanktion. JO lade sedermera om sin handlingspolitik och lät tillsynen huvudsakligen bestå i undersökning och, i förekommande fall, blotta konstaterandet av eventuellt felaktigt förfarande. JO:s ställning som folktribun och allmänhetens talesman gentemot överheten upphörde därigenom mer eller mindre. Sedan tjänstefelet åter infördes som brott

³⁰ Bring m.fl., a.a., s. 57 f.

³¹ 1 § lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

³² 2 § lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

³³ Lithner, a.a., s. 149

³⁴ 3 § lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

³⁵ 6 § lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

1989 efter att ha varit ur bruk under ett antal år och JO-instruktionen skrivits om, har JO:s reaktionsmöjligheter åter förstärkts.³⁶

Ett ärende kan anhängiggöras genom klagomål från enskilda personer eller genom iakttagelser i samband med den inspektionsverksamhet som JO företar.³⁷ Det kan även ske genom att JO via massmedia eller på något annat sätt uppmärksammar något förhållande, som behöver undersökas.³⁸ JO:s tillsyn bedrivs dock i första hand genom prövning av klagomål från allmänheten.

JO har försetts med en åklagares funktion. JO skall ha samma skyldighet som åklagare i allmänhet att inleda förundersökning och att väcka åtal, om han i ett ärende, som han tar upp till prövning, finner att det föreligger omständigheter härför. JO är därmed liksom allmän åklagare bunden av bestämmelserna i 20 kap. 6 § RB om åtalsplikt och 20 kap. 7 § RB om åtalsunderlåtelse.³⁹ JO får alltså som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare, som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten, har gjort sig skyldig till brottslig gärning.⁴⁰ Huruvida JO verkligen väcker åtal i den utsträckning som förordas i motiven till instruktionen förefaller tveksamt. Han kan också låta utredningen utmynna i ett uttalande om det felaktiga eller olämpliga i det handlande som han utrett. Denna form av avgöranden överväger till antal.⁴¹ Beträffande befattningshavare, som inte begått brottslig gärning men väl gjort sig skyldig till fel, har JO möjlighet att göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.⁴² Om JO väljer att väcka åtal eller föra talan om disciplinpåföljd, kan han således inte själv avgöra utgången av ärendet. Det ligger i stället hos domstolen respektive det organ som är utsett att besluta i disciplinfrågan.⁴³ Det är dock endast i ett litet antal fall som JO:s granskning leder till åtal mot en tjänsteman eller till anmälan om disciplinansvar. Här följer en redogörelse för ärenden, där åklagare åtalats alternativt disciplinanmälts av JO.

JO väckte åtal mot en åklagare för urkundsförfalskning på grund av att hon falskeligen gjort ändringar i protokoll över husrannsakan och kroppsvisitering respektive beslag. Ändringarna gjordes i syfte att dölja den verkliga grunden för tvångsmedelsbesluten. Målet gick ända upp till HD, som ansåg att brottet var ringa och dömde åklagaren för förvanskning av urkund.⁴⁴

³⁶ Elwing, Carl, M, Wallén, Per-Edwin och Aspelin, Erland, Brott och brottmål. Angered 1993, s. 74 f.

³⁷ 5 § lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

³⁸ Bring m.fl., a.a., s. 56

³⁹ KU 1986/87:2 s. 26

⁴⁰ 6 § lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

⁴¹ Bring m.fl., a.a., s. 57

⁴² 6 § lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

⁴³ Bring m.fl., a.a., s. 57

⁴⁴ JO 1990/91 s. 50

I ett annat fall väckte JO åtal mot en åklagare för vårdslös myndighetsutövning, numera tjänstefel. Bakgrunden till åtalet var ett klagomål från en enskild person över de tvångsåtgärder hon utsatts för i samband med en utredning om misstänkt brott mot konkurslagen. Åklagaren hade enligt JO:s gärningsbeskrivning av grov oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat honom i hans myndighetsutövning genom att utan laga grund besluta om husrannsakan och hämtning till förhör. Oaktsamheten hade bestått i att han inte med tillräcklig omsorg och varsamhet gjort klart för sig, om omständigheterna var sådana, att den enskilde på objektiva grunder kunde misstänkas för brott varpå fängelse kunde följa, vilket utgör en förutsättning för husrannsakan. Domstolen dömde åklagaren i enlighet med åtalet.⁴⁵

JO har disciplinanmält en domare och en åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig telefonavlyssning. Jag belyser dock bara den del av ärendet som berör åklagaren. Åklagaren hemställde, att domstolen skulle bevilja tillstånd att avlyssna samtal beträffande en telefon, som fanns i en telefonhytt som den misstänkte kunde antas ringa till och från vilken samtal kunde antas komma till honom. Domaren i fråga biföll framställningen. JO ansåg, att det fick anses strida mot bestämmelsen om hemlig telefonavlyssning enligt dess dåvarande lydelse, att en telefonapparat blev föremål för avlyssning av det skälet, att den misstänkte kunde antas komma att ringa till den eller att någon kunde antas komma att ringa till honom därifrån. Åklagarens åtgärder i sammanhanget kunde enligt JO inte anses ha haft sådan självständig rättslig betydelse att dessa innefattade myndighetsutövning, varför ett straffrättsligt ansvar var uteslutet. Trots att något straffrättsligt ansvar inte kunde komma i fråga för åklagaren, såg JO allvarligt på det inträffade. JO anförde, att det är åklagarens framställning till domstolen som ligger till grund för domstolens ställningstagande. Man måste bl.a. med hänsyn till att det ankommer på åklagaren att fortlöpande beakta rättssäkerhetsaspekterna i de förundersökningar som han leder kräva, att han, innan han ger in en framställning om telefonavlyssning, självständigt gör en bedömning av om det föreligger rättsliga förutsättningar för ett bifallsbeslut. Enligt JO:s mening hade åklagaren vid sin handläggning av ärendet åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning på ett sätt som innefattade tjänsteförseelse enligt LOA. JO beslutade därför, att anmäla åklagaren till Statens ansvarsnämnd för åläggande av disciplinpåföljd. Ansvarsnämnden började med att konstatera, att inte varje form av oaktsamhet vid tillämpningen av reglerna bör medföra ansvar. Man menade, att det måste finnas utrymme för mänskliga misstag och felbedömningar. Om det ställs alltför höga krav på aktsamhet, kan det leda till att beslutsfattare inför risken att bli kritiserade och föremål för disciplinära åtgärder inte vågar fatta de beslut som krävs. Ansvarsnämnden, som utgick från att åklagaren tagit rättelse av den kritik som riktats mot honom, fann vid en samlad bedömning, att det fel som han gjort sig skyldig till inte var av

⁴⁵ JO 1986/87 s. 74

beskaffenhet att medföra disciplinpåföljd. JO:s disciplinanmälan mot åklagaren lämnades således utan bifall.⁴⁶

I ett annat ärende framförde en person, som misstänktes för medhjälp till grovt koppleri, klagomål till JO mot vad som förekommit i samband med husrannsakan och hämtning till förhör. Efter utredning fann JO, att åklagaren gjort en oriktig bedömning av rättsläget. Åklagaren hade inte gjort gällande, att det förelåg skälig misstanke om brott eller att det skäligen kunde befaras att en kallelse inte skulle hörsammas eller medföra ett försvårande av utredningen, varför beslutet om husrannsakan och hämtning till förhör saknat laga grund. Vidare fann JO, att felen, som inte kunde anses som ringa, innebar, att åklagaren av oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning och att han inte kunde undgå ansvar för det inträffade. JO anmälde därför åklagaren till ansvarsnämnden för disciplinär åtgärd. Ansvarsnämnden fann, att det samband som förelåg mellan den misstänkte och den aktuella koppleriverksamheten vid beslutstillfället var sådant, att personen i fråga skäligen kunde misstänkas för medhjälp till koppleri. Det förelåg därför laga grund för beslutet om husrannsakan. Ansvarsnämnden anförde vidare, att det med hänsyn till beskaffenheten av det brott som misstanken rörde skäligen kunde befaras, att den misstänkte skulle undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning. Nämnden menade därför, att det fanns fog för åklagarens beslut att låta hämta den misstänkte till förhör utan förgående kallelse. På anförda skäl fann ansvarsnämnden att JO:s yrkande om disciplinär åtgärd mot åklagaren inte kunde vinna bifall.⁴⁷

3.1.2 JK

JK:s arbetsuppgifter behandlas i lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och i förordning (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern (JK-instruktionen). Hans arbetsuppgifter kan i korthet sammanfattas på följande vis. JK bevakar statens rätt, han är regeringens juridiska ombudsman och han har tillsyn över dem som utövar offentlig verksamhet.⁴⁸ Av intresse för min studie är tillsynen över den offentliga verksamheten, varför min uppmärksamhet riktas mot denna.

JK:s tillsyn innefattar att övervaka, att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.⁴⁹ Under JK:s tillsyn står bl.a. statliga myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa. Åklagarna ingår i kategorin ämbets- och tjänstemän, som JK med stöd av 3 § i sin instruktion har överinseendet över.

⁴⁶ JO 1991/92 s. 25

⁴⁷ JO 1986/87 s. 77

⁴⁸ SOU 1993:37 s. 35

⁴⁹ 1§ lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Tillsynen initieras av klagomål från enskilda eller myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK tar upp frågor, som han fått kännedom om genom exempelvis uppgifter i massmedierna.⁵⁰ De flesta tillsynsärenden väcks dock av enskilda.⁵¹ Tillsynen fullgörs på samma sätt som JO:s motsvarande verksamhet. En annan form för tillsynen är JK:s granskning av de ärendeförteckningar som de statliga myndigheterna varje år skall avge till JK.⁵²

För att kunna fullgöra tillsynsfunktionen har JK tillagts rätt att ingripa på visst sätt mot offentliga befattningshavare, som gör sig skyldiga till brott eller förseelser.⁵³ JK får som särskild åklagare väcka åtal mot den som begått brott i tjänsten och kan på olika sätt ingripa för att en försumlig befattningshavare skall bli ålagd disciplinpåföljd, bli avskedad eller avstängd från sin tjänst.⁵⁴

Sedan den 1 december 1998 har JK:s tillsynsverksamhet dock begränsats. JK har sedan dess en mer övergripande tillsyn, som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK bestämmer numera om en anmälan från en enskild skall föranleda några åtgärder. I 15 § JK-instruktionen stadgas, att ett klagomål skall prövas av JK endast om frågans beskaffenhet ger JK anledning att ta upp saken till prövning.

3.2 RÅ:s tillsynsverksamhet

RÅ är både namnet på centralmyndigheten och titeln på den funktionär som är landets högste allmänna åklagare. Detta kan tyckas förvirrande. När beteckningen används i RB åsyftas enbart personen och inte myndigheten.⁵⁵

RÅ:s tillsynsverksamhet bygger framför allt på bestämmelserna i RB. Enligt 7 kap. 2 § RB är RÅ högste åklagare under regeringen och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet. Enligt 2 § förordningen (1989:847) med instruktion för riksåklagaren (RÅ-instruktionen) har RÅ tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. För bl.a. detta ändamål får RÅ meddela bindande föreskrifter och icke bindande allmänna råd.⁵⁶ RÅ ger genom cirkulärskrivelserna generella anvisningar om hur åklagarna bör förfara i olika avseenden.⁵⁷ Cirkulären betraktas i hög grad som en rättskälla inte bara inom åklagarväsendet utan används även

⁵⁰ SOU 1993:37 s. 38

⁵¹ SOU 1993:37 s. 150

⁵² SOU 1993:37 s. 38

⁵³ SOU 1993:37 s. 147

⁵⁴ 5 och 6 §§ lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

⁵⁵ Promemoria 2000-05-02, a.a. s. 24

⁵⁶ Riksåklagaren, Rapport 1993-02-25, Tillsynsverksamheten i RÅ:s kansli, s. 4

⁵⁷ Ekelöf, Per-Olof, Rättegång. Första häftet. Sjunde upplagan. Lund 1994, s. 161

som vägledning för domare.⁵⁸ Det är viktigt att poängtera att RÅ:s cirkulärsamling alltid måste vara aktuell. Förändringar i lagstiftningen och ändrad rättspraxis måste omedelbart få genomslag.⁵⁹ Fram till årsskiftet 1999/2000 hade RÅ en omfattande samling av cirkulär för åklagarverksamheten. Vissa av dessa utfärdades på 1960- eller 1970-talet och blev med tiden inaktuella i vissa delar. Samtliga föreskrifter och allmänna råd, som utfärdats före 1996, upphävdes vid årsskiftet 1999/2000, vilket har fått till följd att kvarvarande föreskrifter och allmänna råd är få.⁶⁰

RÅ får enligt 7 kap. 5 § RB överta uppgifter som tillkommer lägre åklagare. Det är denna bestämmelse, som utgör den legala grundvalen för överprövning, dvs. det icke författningsreglerade system, som innebär att överordnade åklagare kan ompröva underställda åklagares beslut. Bestämmelsen ger RÅ rätt att i sin tillsynsroll gripa in när som helst och ta över handläggningen av ett enskilt ärende. RÅ har därmed en möjlighet att materiellt ompröva beslut, som har fattats av alla underordnade åklagare. I princip kan alla beslut av åklagare i brottmålsfrågor bli föremål för överprövning. Vanligast förekommande är överprövning av beslut i åtalsfrågor eller beslut om att nedlägga eller inte inleda förundersökning, dvs. beslut varigenom åklagaren slutligt avgör ärendet. Det förekommer också överprövning av beslut under pågående handläggning, t.ex. beslut i tvångsmedelsfrågor eller beslut om restriktioner för anhållna eller häktade.⁶¹ Överprövning är inte ett ordinärt besvär förfarande. Det ersätter inte heller de reguljära möjligheter att reagera mot åklagares beslut, som vissa bestämmelser i RB ger utrymme för, t.ex. målsägandens rätt att väcka enskilt åtal eller misstänkts rätt att begära domstolsprövning av vissa åklagarbeslut.⁶²

RÅ kan ta upp en fråga om överprövning ex officio. Beslut härom kan ha sin grund i ärenden, som har väckt stor uppmärksamhet i massmedia eller som kan antas vara av principiell betydelse.⁶³ Flertalet av de framställningar om överprövning som kommer in till RÅ rör åklagarbeslut, som redan har överprövats en gång. Dessa beslut prövas normalt inte i sak. För att RÅ skall ta upp ett tidigare överprövat beslut till ny fullständig sakprövning bör i princip krävas antingen att det tillkommit nya fakta, som ger anledning till en förnyad bedömning, eller att sådana fel i handläggningen som kan ha påverkat utgången uppdagas. Antalet överprövningsärenden hos RÅ har under senare år varit följande:

1992	308 ärenden
1993	329 ärenden
1994	404 ärenden

⁵⁸ Östberg, Eric, Åklagarreflektioner kring rättegångsbalken. SvJT 1999 s. 441 f.

⁵⁹ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 35

⁶⁰ Promemoria 2000-05-02, a.a., s. 49

⁶¹ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 4 f.

⁶² Lindberg, FT, s. 50

⁶³ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 6

1995	411 ärenden
1996	372 ärenden
1997	271 ärenden
1998	285 ärenden
1999	265 ärenden ⁶⁴

Ett beslut av RÅ i ett överprövningsärende kan inte överklagas. Detta följer av bestämmelsen i 17 § första stycket i RÅ-instruktionen, som stadgar att RÅ:s beslut i brottmålsfrågor inte får överklagas. Beträffande överprövningsverksamheten skiljer sig RÅ:s tillsynsbefogenheter på ett avgörande sätt från den tillsynsverksamhet som förekommer vid andra centralmyndigheter.⁶⁵ RÅ har följaktligen både den för centrala förvaltningsmyndigheter sedvanliga tillsynskontrollen och en fullständig överprövningsrätt.⁶⁶

Även i ett annat avseende skiljer sig RÅ:s tillsynsverksamhet från den tillsynsverksamhet som bedrivs vid andra myndigheter. RÅ handlägger anmälningar om att åklagare har begått brott eller annars gjort sig skyldig till fel eller försummelse i tjänsten.⁶⁷ RÅ har utfärdat föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare (RÅFS 1996:1). Av 3 och 4 §§ framgår att anmälningar om brott i tjänsten mot annan åklagare än överåklagare och åklagare, som tjänstgör hos RÅ, skall handläggas av överåklagare. Uppkommer därvid fråga om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd, skall ärendet överlämnas till RÅ för fortsatt handläggning.

Åklagarverksamheten är till sin natur sådan, att beslut av olika slag får ingripande verkningar för enskilda, varför missnöje med åklagarna inte sällan utmynnar i klagomål mot det sätt på vilket en åklagare har handlagt ett ärende eller i en anmälan om tjänstefel eller annat brott i tjänsten.⁶⁸ Hos RÅ skiljer man mellan ärenden, där det direkt påstås att åklagaren har gjort sig skyldig till tjänstefel eller annat brott, dvs. anmälningar, och ärenden som enbart innehåller mer eller mindre preciserade klagomål, klagomålsärenden. Om det av skriften tydligt framgår, att klagomålet eller påståendet om brott uteslutande avser missnöje med åklagarens beslut, handläggs ärendet normalt som ett överprövningsärende, eftersom det är en ändring i det materiella beslutet som klaganden eftersträvar.⁶⁹

Antalet anmälningar mot åklagare om brott i tjänsten som har kommit in till RÅ har varit följande:

1996	140 ärenden
------	-------------

⁶⁴ Promemoria 2000-05-02, a.a., s. 45

⁶⁵ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 4 ff.

⁶⁶ SOU 1993:37 s. 138

⁶⁷ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 4

⁶⁸ Promemoria 2000-05-02, a.a., s. 50

⁶⁹ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 8

1997	131 ärenden
1998	117 ärenden
1999	111 ärenden ⁷⁰

Om klaganden påstår att åklagaren har gjort sig skyldig till brott, åligger det RÅ att pröva om det finns anledning att inleda förundersökning. De flesta brottspåstående kan dock avskrivas efter en genomgång av åklagarens akt. I ett litet antal fall finner RÅ att åklagarens handläggning kan innefatta brott. RÅ beslutar då om förundersökning skall inledas. Den ändring av tjänstefelsreglerna som trädde i kraft den 1 oktober 1989 har lett till att betydligt fler felbeteenden än tidigare kan falla inom det straffbara området. Tidigare krävdes uppsåt eller grov oaktsamhet för att en gärning skulle vara straffbar. Numera bestraffas förutom uppsåtliga brott även oaktsamhetsbrott. Ringa oaktsamhet är i princip också straffbar. Från det straffbara området undantas bara sådana gärningar som vid en helhetsbedömning kan anses som ringa. Antalet förundersökningar mot åklagare har därför ökat kraftigt, även om det i absoluta tal rör sig om ett mycket litet antal. Som en följd härav har det skett en markant ökning av fall som leder till åtal, från cirka 5 ärenden om året före 1989 till omkring 25 ärenden om året efter lagändringen.⁷¹

På samma sätt som det från tid till annan riktas kritik mot polisen för att den handlägger brottsutredningar där polispersonal är misstänkt, riskerar åklagarväsendet att möta kritik för att brott av åklagare utreds med åklagare som förundersökningsledare. För att undvika påståenden om jäv handläggs utredningar om påstådda brott av åklagare i tjänsten av en särskild enhet hos RÅ, enheten för speciella mål. Det är mycket viktigt för tilltron till utredningsverksamheten, att utredningar, som berör den egna personalen, handläggs med stor omsorg och av en så opartisk instans som möjligt. Den utredande instansen bör vara högt kvalificerad och ha tjänstemän med auktoritet och stor integritet. För närvarande tjänstgör sådana överåklagare och biträdande överåklagare som står till RÅ:s förfogande vid enheten. Även utredningar som kan resultera i disciplinansvar för åklagare hanteras vid enheten.⁷²

Klagomål och anmälningar om brott av åklagare utgör näst efter överprövningsärenden den största ärendegruppen inom tillsynsverksamheten.

När RÅ bedömer klagomål och anmälningar, som riktar sig mot åklagare, görs en bedömning av eventuellt straffrättsligt alternativt disciplinärt ansvar. Vidare övervägs om åklagarens handlande har stått i överensstämmelse med de allmänna riktlinjer som gäller för åklagarverksamheten. Ärenden som rör anmälningar eller klagomål mot åklagare avgörs normalt genom ett beslut av RÅ eller biträdande RÅ efter föredragning. I besluten görs inte sällan

⁷⁰ Promemoria 2000-05-02, a.a., s. 50

⁷¹ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 10

⁷² Promemoria 2000-05-02, a.a., s. 57

uttalanden av principiell natur. Vissa sådana beslut ges en allmän spridning genom att de publiceras helt eller delvis.⁷³ Det har framförts önskemål om, att RÅ i betydligt större utsträckning än vad som nu är fallet skall publicera beslut i klagomåls- och anmälningssärenden. Sådana beslut innehåller inte sällan en redovisning av RÅ:s syn på handläggningsfrågor, t.ex. frågor om användningen av tvångsmedel, varför det får anses vara av värde att RÅ:s uttalanden får en större spridning. Detta skulle leda till en större enhetlighet och medföra att andra åklagare uppmärksammas på vissa problem, så att de inte begår samma typ av misstag. Den ökade öppenheten skulle även kunna få andra positiva effekter såtillvida, att frågor av det här slaget diskuteras mer på åklagarmyndigheterna.⁷⁴

Hörnstenarna i RÅ:s tillsynsverksamhet är således utfärdande av föreskrifter och allmänna råd, överprövningsverksamhet och handläggning av klagomål mot eller anmälningar om brott i tjänsten av åklagare. Den första funktionen tar sikte på åklagarnas handläggning i allmänhet och på att skapa en enhetlig rättstillämpning, medan de två senare främst är inriktade på handläggningen av enskilda ärenden.⁷⁵

Det är en av RÅ:s viktigaste tillsynsuppgifter att följa rättsutvecklingen inom de delar av åklagarverksamheten som inte blir föremål för domstolsprövning, att tillse att objektiviteten upprätthålls och att rättstillämpningen blir enhetlig. Det förhållandet, att RÅ av tradition har haft en tillsyn grundad på långtgående befogenheter att ingripa, måste ses mot bakgrund av, att de flesta beslut som fattas av åklagare inte är överklagbara i motsats till vad som gäller för beslut av myndighetsföreträdare inom andra sektorer av rättsväsendet. Det finns därför ett behov av ett system, som innebär att en överordnad myndighet kan ingripa om ett beslut är felaktigt. För den som berörs av beslutet är det viktigt att åtminstone kunna underställa en överordnad myndighet beslutet för bedömning och att kunna få kritiska synpunkter på handläggningen prövade.⁷⁶

En annan mycket viktig faktor särskilt vid jämförelser med domstolsväsendet är, att allmänhetens insyn i åklagarverksamheten är begränsad. Åklagarens tjänsteutövning i domstol är normalt underkastad full offentlighet. Detsamma gäller de beslut som åklagaren fattar i åtalsfrågor och handläggningen av strafföreläggandeärenden. Den verksamhet som åklagaren bedriver som förundersökningsledare är emellertid i stort sett helt undandragen offentlighet. Åklagaren har samtidigt mycket långtgående befogenheter t.ex. att besluta om frihetsberövanden och andra former av tvångsmedel.⁷⁷

⁷³ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 8 ff.

⁷⁴ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 32

⁷⁵ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 4

⁷⁶ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 25

⁷⁷ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 25 f.

Det ligger i sakens natur, att verksamheter, som helt eller delvis bedrivs i slutna former, kan ifrågasättas på ett helt annat sätt än sådana som bedrivs fullständigt öppet. När en verksamhet bedrivs under sekretess krävs för att skapa förtroende, att någon utomstående har möjlighet att i efterhand gå in och kontrollera, om de beslut som har fattats står i överensstämmelse med lagar och förordningar. Behovet av granskning från överordnade myndigheter är därmed generellt sett större inom åklagarväsendet än inom andra sektorer av rättsväsendet.⁷⁸

Sammanfattningsvis kan således konstateras, att tillsynen, däri inbegripet överprövningsförfarandet, fyller en viktig funktion som korrekationsmedel i de fall där ett åklagarbeslut kan ifrågasättas. Tillsynen kan också sägas fungera som allmänt kontrollmedel i en verksamhet, som kännetecknas av långtgående befogenheter för den enskilde tjänstemannen och där insynen samtidigt är begränsad. Tillsynen över åklagarväsendet är därför viktig för tilltron till den brottsbekämpande verksamheten i allmänhet och åklagarverksamheten i synnerhet.⁷⁹

Det förekommer inte sällan, att helt eller i stort sett likalydande anmälningar görs till såväl RÅ som JO och JK. Om detta upptäcks sker ett samråd om vem som skall handlägga ärendet. I de flesta fall där anmälan uteslutande avser åklagare överlämnas det åt RÅ att pröva anmälan.⁸⁰ JO och RÅ har i allt väsentligt samma behörighet i fråga om tillsynen över de allmänna åklagarna. Inom åklagarväsendet finns dock genom RÅ:s föreskrifter en ordinär ordning vad gäller handläggningen av anmälningar mot åklagare. Den av RÅ såsom ordinärt tillsynsorgan fastlagda rutinen bör därför tillämpas framför den extraordinära tillsyn som bedrivs av JO.⁸¹

En fråga som kan ställas är om den tillsyn som idag bedrivs av RÅ kan tas bort och man i stället kan nöja sig med att JO och JK har tillsyn över åklagarväsendet. Det främsta argumentet mot detta är att JO och JK är extraordinära organ och skall som sådana inte belastas med regelbunden tillsyn över ett visst sakområde. Ett annat avgörande argument mot en sådan lösning är, att det inte är möjligt att lägga uppgiften på JO eller JK att ändra materiellt i felaktiga beslut, som har fattats inom åklagarväsendet. Det finns således ett behov av tillsynsverksamhet inom åklagarorganisationen.⁸²

En följdfråga är då, om tillsynsverksamheten kan läggas på ett annat organ än RÅ. Mot en sådan lösning talar det förhållandet, att tillsynen över de myndigheter som lyder närmast under RÅ inte rimligen kan placeras någon annanstans inom organisationen. En annan viktig aspekt är RÅ:s rätt att utfärda föreskrifter och allmänna råd, som är ett viktigt styrinstrument i

⁷⁸ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 26

⁷⁹ Promemoria 2000-05-02, a.a., s. 56

⁸⁰ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 9

⁸¹ JO 1999/00 s. 121 f.

⁸² Rapport 1993-02-25, a.a., s. 26

tillsynsverksamheten.⁸³ Regeringen gav den 14 december 2000 en kommitté med parlamentarisk sammansättning i uppdrag att granska den ordinära tillsynen av åklagarväsendet i syfte att säkerställa, att medborgarnas krav på demokratisk insyn och kontroll skall kunna tillgodoses på bästa sätt. Det är av avgörande betydelse för att säkerställa den demokratiska kontrollen och upprätthålla medborgarnas förtroende för rättsväsendet, att det finns en effektiv ordinär tillsyn eller annan kontroll över åklagarväsendet vid sidan av den särskilda tillsyn som JO och JK utövar. Särskilt angeläget är detta i de delar av verksamheten, där möjligheterna till medborglig insyn är begränsade och myndigheterna givits befogenheter att använda tvångsmedel mot enskilda. En viktig del av uppdraget är just att överväga om det finns skäl att inrätta ett oberoende tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över åklagarväsendets brottsutredningsverksamhet. Kommittén skall också överväga om regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom åklagarväsendet uppfyller de höga krav som måste ställas på en sådan verksamhet. Hanteringen av anmälningar mot egna arbetstagare ställer särskilda krav. Det får inte ens förekomma misstanke om att utredningsförfarandet påverkas av ovidkommande faktorer eller i övrigt inte sker på ett korrekt sätt. Det finns en uppenbar risk att brister i förfarandet kan leda till ett minskat förtroende för rättsväsendet. Dessutom skall kommittén analysera vilken betydelse överprövningsverksamheten inom åklagarväsendet har för att tillgodose de krav som bör ställas på en effektiv tillsyn. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 28 juni 2002.⁸⁴

⁸³ Rapport 1993-02-25, a.a., s. 26

⁸⁴ Dir. 2000:101, Tillsyn över polisen och åklagarväsendet m.m., s. 1 ff.

4 Åklagarens objektivitet

4.1 Allmänt

En hörnsten i åklagarverksamheten är åklagarens objektivitet. Kravet på objektivitet under förundersökningen är lagfäst. I 23 kap. 4 § RB föreskrivs, att vid förundersökningen skall inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte utan också de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tas till vara.⁸⁵ Åklagaren har i detta avseende således en komplicerad dubbelroll. Det krävs av en åklagare, som lutar åt slutsatsen att en misstänkt har begått brottet och har för avsikt att väcka åtal, att han skall lägga ned lika mycket energi på att klarlägga de omständigheter som gynnar den misstänkte. Det är tydligt, att det ligger i åklagarens intresse att inte komma springande med illa underbyggda åtal. Han måste pröva fallen noga, men de hypoteser han prövar är med all sannolikhet vanligen konstruerade så, att de kastar ett negativt ljus över den misstänkte. Samhället har alltså byggt ett system, som ställer utomordentligt höga krav på åklagaren. Visst är det en dubbelroll, men den går att spela om man har rättvisans seger för ögonen. Åklagaren kan aldrig förlora en process om han fullgör sin uppgift med rättrådighet. Rättrådighet ställer krav på goda kunskaper, gott omdöme, vidsynthet, modet att fatta även mycket impopulära beslut, att upprätthålla regeln om allas likhet inför lagen och förmågan att behärska temperament och känslor.⁸⁶

En viktig förutsättning för att åklagaren skall leva upp till objektivitetskravet är, att han inte engagerar sig alltför djupt i spanings- och utredningsarbetet utan håller den distans som är nödvändig för att kunna kritiskt granska resultatet av utredningsarbetet. Om åklagaren direkt deltar i arbetet med att samla in bevisning, får han svårare att frigöra sig från de uppfattningar om olika personers inblandning i brottsligheten som han bildat sig på det ganska bristfälliga underlag som finns i början av en förundersökning. Risker är då stora att ärenden, där bevisningen är svag, drivs längre än vad som är sakligt motiverat. Ett sådant arbetssätt innebär också att kontrollen över förundersökningsarbetet försvagas, eftersom åklagaren själv är djupt involverad. Kraven på en effektiv förundersökningsledning får således tillgodoses på annat sätt än att åklagaren själv vidtar utredningsåtgärder.⁸⁷

Kravet på objektivitet innebär även, att åklagaren måste akta sig för att låta sitt engagemang i yrkesrollen leda till ett alltför omfattande personligt engagemang för enskilda personer eller i enskilda ärenden.⁸⁸ Åklagaren bör

⁸⁵ Lindberg, SvJT, s. 203

⁸⁶ Vangstad, Olle, God åklagarsed. Förhandlingarna på det 31:a Nordiska juristmötet, del 2, 1987, s. 132

⁸⁷ Lindberg, SvJT, s. 203

⁸⁸ Lindberg, SvJT, s. 203

både under förundersökningen och sin processföring undvika att känslomässigt eller prestigemässigt engagera sig i en fällande dom. Det är för sanningens utletande och rättvisans seger som åklagaren skall vara verksam och inte för att driva den av honom intagna ståndpunkten till seger. Om det under rättegången skulle visa sig att bevisningen inte är så stark, att den kan antas räcka för en fällande dom, bör åklagaren ta detta med jämnmot.⁸⁹

Åklagarens objektivitet bör vara för handen under samtliga faser av domstolsförfarandet. Vid sakframställningen bör åklagaren sålunda inte ensidigt framhålla vad som talar mot den tilltalade utan även framlägga sådana omständigheter i det faktiska händelseförloppet som talar till den tilltalades förmån. Vid åklagarens förhör med den tilltalade och med egna vittnen är det måhända, för att sanningen bäst skall kunna utletas i enlighet med principerna om huvudförhör och motförhör, lämpligare att förhållanden som talar till den misstänktes förmån framdras av försvaret. Om det däremot t.ex. skulle vara bekant för åklagaren, att ett vittne äger vetskap om ett för den tilltalade förmånligt faktum som är okänt för försvaret, får det anses vara åklagarens skyldighet att tillse, att vittnet lämnar upplysning härom. Det får likaså anses åligga åklagaren, att såsom vittnen åberopa sådana personer som hörts under förundersökningen och därvid lämnat för den tilltalade gynnsamma utsagor. Åklagarens objektiva ställning kommer kanske bäst till uttryck vid pläderingen. I främsta rummet tillkommer det åklagaren att dra fram varje faktum av betydelse, som understöder åtalet och försvagar försvaret, men å andra sidan bör han på grund av sin ställning som tillvaratagare av det allmännas intresse göra de medgivanden som är sakligt motiverade. Åklagaren bör med andra ord under pläderingen bemöda sig om att göra en objektiv avvägning av vad som förekommit.⁹⁰ Åklagarens subjektiva uppfattning i skuldfrågan måste ge vika för en på objektiva omständigheter grundad uppfattning. Även frågan om lämplig påföljd måste underordnas objektivitetskravet. Åklagaren får således inte i sin tjänsteutövning driva en kriminalpolitisk linje, som inte står i överensstämmelse med gällande lagstiftning och rådande rättspraxis.⁹¹

Åklagaren har sådana uppgifter i samhället, att även hans eller hennes förhållanden utanför tjänsten kan komma att indirekt påverka förtroendet för åklagartjänsten. En tjänsteman vid en åklagarmyndighet bör därför också i sitt privatliv undvika att uppträda på ett sådant sätt att hans objektivitet kan sättas i tvivelsmål.⁹² På vissa områden finns regler som tar sikte även på åklagarens privata sfär. Enligt 7 § LOA får en arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstages opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Med hänsyn till de särskilda krav på objektivitet

⁸⁹ Heuman, Maths och Lassen, Bengt, *Brottets beivrande*. Stockholm 1952, s. 127

⁹⁰ Heuman, Lassen, s. 126 f.

⁹¹ Lindberg, SvJT, s. 199

⁹² Andenaes, Johs, *God åklagarsed*. Förhandlingarna på det 31:a Nordiska juristmötet, 1987, del 2, a.a., del 2, s. 127

och integritet som gäller för offentliganställda är det viktigt, att privata intressen inte kolliderar med statliga på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för myndigheterna äventyras. För att en bisyssla skall anses förtroendskadlig krävs inte, att den rent faktiskt har lett till ett rubbat förtroende. Redan existensen av en bisyssla anses kunna rubba förtroendet inte bara för den som innehar sysslan utan även för andra anställda vid myndigheten. Risken för att en bisyssla är förtroendskadlig varierar mellan olika myndigheters verksamhet. Det anses vara särskilt känsligt med bisysslor vid en myndighet med utpräglade maktutövande uppgifter, t.ex. myndigheter inom rättsväsendet.⁹³ RÅ har mot denna bakgrund varit restriktiv med att medge åklagare rätt att utöva bisysslor. JK har instämt i denna bedömning.⁹⁴

Här följer några fall rörande kravet på åklagarens objektivitet, som har varit föremål för JO:s granskning. I ett fall framkom vid prövning av klagomål, att en skiss, som i betydelsefulla delar var felaktig, åberopats av en åklagare och jämte annan bevisning lagts till grund för fällande domar i ett antal mål angående vårdslöshet i trafik. JO hemställde med anledning härav hos RÅ, att denne skulle överväga om det förelåg anledning att ansöka om resning till de tilltalades förmån i dessa mål. Domstolen hade hållit syn på platsen i fråga och antecknat i domen, att den bild skissen gav av siktförhållandena i väsentliga delar var felaktig. JO uttalade, att det självfallet är av största betydelse att skisser och fotografier är utarbetade och framställda med all tänkbar noggrannhet, så att domstolen kan förlita sig på materialet och lägga detta till grund för ett riktigt avgörande. Även för allmänhetens förtroende för rättsväsendet är det naturligtvis av mycket stor vikt, att den utredning som åklagaren lägger fram och åberopar i ett mål är helt tillförlitlig. JO fann det därför betänkligt, att de skisser som åklagaren åberopat var behäftade med väsentliga fel och brister. JO anförde vidare, att det som förevarit dock inte var av sådan beskaffenhet, att det påkallat ett ingripande mot åklagaren. Tilläggas kan att RÅ inte fann, att det förelåg tillräckliga skäl för att ansöka om resning för de personer som fällt till ansvar.⁹⁵

Ett annat ärende rörde redovisning av viss utredning i brottmål. Två personer, som dömts för bl.a. tjänstefel och grovt bedrägeri, framförde klagomål till JO mot en åklagare. De båda misstänkta hade framfört önskemål om att en inventering skulle utföras, men åklagaren hade under målets handläggning motsatt sig detta. Skälen härför var, att en inventering skulle bli för tidsödande och kostnadskrävande och att den skulle ha intet eller ringa värde som bevis. Åklagaren förordnade emellertid sedan själv om en sådan undersökning men underlät att redovisa resultatet härav eller ens omtala att en sådan hade utförts. JO påtalade, att en åklagare skall iaktta objektivitet i sin verksamhet. Han skall verka för att saken genom utredning blir allsidigt belyst och tillföra målet allt, som kan vara av betydelse. Enligt

⁹³ Hinn, Eskil i Karnov, Band 2, 2000/01, s. 2234 f.

⁹⁴ JK 1990 s. 175

⁹⁵ JO 1973 s. 30

RB har den tilltalade och hans försvarare rätt, att innan åtal beslutas, få kännedom om vad som förekommit vid förundersökningen. Motsvarande måste gälla i fråga om kompletterande utredning, som åklagaren låter göra sedan förundersökningen en gång avslutats och åtal väckts. Åklagaren bör om möjligt samarbeta med den misstänkte och hans försvarare eller i varje fall så långt det är möjligt öppet redovisa sina åtgärder för den misstänkte eller tilltalade och hans försvarare. Åklagaren borde alltså ha upplyst om inventeringen. JO anförde vidare, att om en åklagare vidtar en åtgärd som den här diskuterade utan att upplysa den tilltalade eller hans försvarare därom, men den tilltalade på annat sätt får veta vad som skett, finns det en påtaglig risk för, att den tilltalade med hänsyn till sin utsatta position som tilltalad tror att åklagaren har brustit i objektivitet och försökt "komma åt" honom. Det är angeläget, att uppkomsten av sådana tankar hos den tilltalade förebyggs genom ett öppet uppträdande på åklagarsidan. Åklagaren hade därför enligt JO brustit i vad som bör anses åligga honom som åklagare men fann inte fog för antagandet, att åklagaren på ett otillbörligt sätt försökt inverka på rättsvisans gång i saken genom att undanhålla bevisning, som han insett skulle försvaga åtalet.⁹⁶

Objektivitetsprincipen aktualiserades även i ett fall, som rörde sig om hörande av målsägande i ett mål angående rån. JO uttalade, att huvudregeln är att målsägande skall infinna sig personligen vid huvudförhandlingen, om hans närvaro inte kan antas vara utan betydelse för utredningen. Vid så allvarliga brott som rån torde målsägandens hörande i allmänhet vara av stor vikt. I detta fall hade målsäganden gjort vissa iakttagelser beträffande gärningsmannen, som inte stämde in på den åtalade. Det åligger åklagaren, att även ta fram omständigheter som talar till den misstänktes förmån. Skäl för att underlåta att höra målsäganden var här dels dennes ålder (74 år) och dels hans rädsla för att konfronteras med gärningsmannen. Dessa omständigheter utgjorde skäl för att överväga att underlåta hans hörande. Åklagaren hade då jämte rätten att se till, att de uppgifter av målsäganden som kunde gynna den tilltalade likväl blev framlagda under rättegången. Så snart åklagaren fått vetskap om, att målsäganden satt bland åhörarna i rättssalen, ålåg det henne att åberopa förhör med målsäganden. Det förhållandet att han befann sig där talade för, att hans ängslan inte var av det allvarliga slag att han borde få undandra sig ett förhör. Enligt rättsens protokoll kom även ett sådant förhör till stånd.⁹⁷

4.2 Jävsfrågor

Jävsregler syftar till att förhindra att obehöriga hänsyn tas vid myndighetsutövning. De fyller vidare uppgiften att värna om allmänhetens

⁹⁶ JO 1976/77 s. 94

⁹⁷ JO 1977/78 s. 123

förtroende för rättsskipning och skall medverka till att det inte ens uppstår misstankar om att en tjänsteman är partisk.⁹⁸

Liksom domarna måste även åklagarna vara helt opartiska i sin verksamhet.⁹⁹ Därför bör samma omständigheter, som grundar jäv för domare, i regel utgöra hinder för en åklagare att ta befattning med förundersökning eller åtal.¹⁰⁰ Reglerna om åklagarjäv motsvarar således i sak de som gäller för domare. Regler om jäv för åklagare återfinns i 7 kap. 6 § RB. I första stycket stadgas:

”Föreligger för allmän åklagare beträffande visst brott omständighet, som skulle utgöra jäv mot domare, må han ej taga befattning med förundersökning eller åtal för brottet. Jäv må ej grundas å åtgärd, som åklagaren vidtagit å tjänstens vägnar, eller gärning, som förövats mot honom i eller för hans tjänst”

Det föreligger dock vissa skillnader jämfört med vad som gäller för domare. En av de viktigaste, vederdelomannajävet¹⁰¹, framgår av bestämmelsen ovan. Denna form av jäv gäller alltså inte för åklagare. Det vore ju orimligt om åklagaren skulle vara jävig t.ex. av den anledningen att han även i annat mål för ansvarstalan mot den tilltalade. Domarjäven och därmed även åklagarjäven är reglerade i 4 kap. 13 § RB. En domare/åklagare skall hålla sig neutral och strikt opartisk. Bestämmelsen anger tio tänkbara jävssituationer. Ett exempel på en situation där jäv föreligger är om domaren/åklagaren är släkt med en tilltalad. Det kan uppmärksammas, att även släktskap med målsäganden medför att åklagaren får anses jävig. Detta kan förefalla egendomligt, då åklagaren inte är dennes utan den tilltalades motpart. Jävet motiveras emellertid av att åklagaren skall vara verksam även till den tilltalades förmån.¹⁰² Domstolen prövar inte frågor om åklagarjäv.¹⁰³ Frågor om jäv för åklagare prövas istället inom åklagarväsendet. En tilltalad kan därför inte under pågående rättegång få jävsinvändning prövad av domstolen. Jäv för åklagare kan dock enligt 58 kap. 2 § RB åberopas som grund för resning, om det inte är uppenbart att jävet har saknat betydelse för målets utgång.¹⁰⁴

Det förekommer relativt få fall där frågan om jäv för åklagare har belysts. När det gäller den allmänna synen på jävsreglerna har JO i ett ärende framhållit, att det med hänsyn till jävsreglernas syfte och det angelägna i att allmänhetens förtroende för rättsvårdande myndigheter vidmakthålls, är viktigt att jävssituationer inte tillåts utveckla sig, utan att eventuellt jäv uppmärksammas och beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt. Detta kan vara besvärligare vid åklagar- och polismyndigheter, särskilt under det tidiga utredningsstadiet, än vid domstolarna, där kretsen av de personer som berörs

⁹⁸ Promemoria 2000-05-02, a.a., s. 65

⁹⁹ Ekelöf I, a.a., s. 163

¹⁰⁰ SOU 1938:44 s. 127

¹⁰¹ Med vederdeloman menas motpart i process

¹⁰² Ekelöf I, a.a., s. 163

¹⁰³ SOU 1938:44 s. 127

¹⁰⁴ Lindberg, SvJT, s. 219

av en sak i allmänhet är väl avgränsad. Förekommer anledning, att en utredning kan komma att inriktas mot någon som en tjänsteman har nära anknytning till eller att annan jävsgrundande omständighet föreligger för denne, bör tjänstemannen enligt JO undvika att ta befattning med ärendena tills förhållandena klarlagts.¹⁰⁵

JO har granskat ett ärende rörande fråga om jäv för åklagare. En person (L.), som misstänktes för medhjälp till mened, inkom med klagomål där hon gjorde gällande att åklagaren var jävig. En kollega till ifrågavarande åklagare hade tidigare anmälts till JO, vilket resulterade i att JO beslutade att väcka åtal mot kollegan för urkundsförfalskning. Åklagaren hade i det målet hjälpt kollegan att förbereda hennes försvar. Till saken hörde att L. var en av dem som låg bakom JO-anmälan mot åklagarkollegan. L. gjorde nu gällande, att åklagarkollegan i syfte att hämnas L. för hennes medverkan i JO-anmälan, genom lögner påverkat åklagaren att driva utredningen i menedsmålet mot henne. L. menade därför, att åklagaren på grund av sitt förhållande till kollegan var grovt partisk och att han därför måste anses vara jävig och olämplig som förundersökningsledare.

JO började med att konstatera, att det förhållandet att jäv mot åklagare prövas inom åklagarväsendet medför att det vilar ett stort ansvar på de överordnade åklagarna, som har att pröva jävsfrågorna. För att upprätthålla allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten är det av stor vikt, att prövningen sker med både omsorg och omdöme. Trots att L:s anmälan riktats mot åklagaren i målet avsåg därför JO:s granskning med nödvändighet överordnad åklagares, i detta fall RÅ:s, hantering av jävsfrågan. Jävsfrågan prövades av RÅ, eftersom åklagaren i menedsmålet vid anmälningstillfället tjänstgjorde som tillförordnad överåklagare. RÅ menade, att L:s påståenden om jäv mot åklagaren i stor utsträckning grundade sig på spekulativa antaganden från hennes sida om ett utstuderat och närmast konspiratoriskt samarbete mellan åklagaren och dennes kollega i syfte att skada L. och om en ”styrning” i samma syfte från åklagarkollegans sida. RÅ fann mot bakgrund av den kännedom han hade om de berörda åklagarna och deras inbördes tjänsteställning inte skäl att fästa något större avseende vid dessa mera överdrivna inslag i L:s klagomål. I jävsfrågan gjorde RÅ följande överväganden. Det är inte ovanligt, att det uppstår motsättningar mellan en åklagare och en misstänkt som är föremål för åklagarens ingripanden. Det förekommer inte sällan framställningar om att åklagare skall bytas ut. Undantagsvis kan situationen vara sådan, att ett åklagarbyte bör äga rum utan att någon formell jävssituation föreligger. En förutsättning för byte i sådana fall är bl.a. att arbets- och personalläget medger det. En restriktiv bedömning av frågor huruvida jäv föreligger är nödvändigt för att åklagarverksamheten skall kunna utövas på ett kraftfullt och målmedvetet sätt även i komplicerade eller ”infekterade” mål. Ett uttryck för detta är regeln i 7 kap. 6 § 1 st. RB, som anger att man inte skall kunna jäva ut en åklagare genom att göra motanmälningar på grund av hans tjänsteåtgärder eller begå brott mot honom i eller för tjänsten. Jävsreglerna

¹⁰⁵ JO 1980/81 s. 118

förutsätter sålunda, att avsevärda personliga motsättningar skall kunna förekomma utan att jäv för den skall föreligga. Även om en annan ordning kunde vara tilltalande går det här inte att bortse från intresset av effektiv myndighetsverksamhet. Mot bakgrund av den här redovisade synen fann RÅ inte, att det förhållande att L. figurerade, för övrigt mycket perifert, i ett motsatsförhållande till åklagarkollegan eller det påstådda agerandet från åklagarens sida, borde grunda jäv mot åklagaren såvitt gällde menedsmålet mot L. RÅ ansåg inte, att det framkommit något som tydde på att åklagaren inte handlade på ett objektivt och korrekt sätt i det ifrågasatta menedsmålet.

JO framhöll, att viss återhållsamhet får anses motiverad då det gäller uttalande av JO om bedömningar, som gjorts av högsta instans inom den ordinära prövningshierarkin. Särskilt gäller detta då det som här var fråga om tillämpningen av en generalklausul, närmare bestämt sista punkten i 4 kap. 13 § RB, som stadgar att en åklagare är jävig om det annars föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet. Denna generalklausul innehåller inte någon precisering av vilka omständigheter som skall anses jävsgrundande, varför det är möjligt att komma till olika resultat, utan att något av dem kan betecknas som direkt felaktigt. JO ansåg, att flera omständigheter gjorde det motiverat att närmare granska fallet. Ett skäl var det förhållandet, att en invändning om jäv mot åklagare inte kan bli föremål för domstolsprövning under pågående brottmålsprocess. Ett annat skäl var, att det av RÅ:s beslut inte framgick vilka utredningsåtgärder som vidtagits eller vilka överväganden som gjorts, när jävsfrågan prövades. Vidare var JO av den uppfattningen, att vad L. anfört inte utan vidare kunde avfärdas. JO uttalade, att han vid en samlad bedömning inte kunde undgå att känna viss tveksamhet både vad gällde hanteringen av jävsfrågan och den sakliga bedömningen. I beaktande av att L. från början kommit i motsatsställning till åklagarkollegan, att ett vänskapsförhållande rådde mellan kollegan och åklagaren, att åklagaren engagerat sig för kollegan i rättegången mot henne samt att kollegan en längre tid under det att förundersökningen mot L. pågick tjänstgjort under åklagaren, kunde det enligt JO starkt ifrågasättas, om det inte förelegat sådan särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till åklagarens opartiskhet. JO betonade, att det förhållandet att han var benägen att anse att åklagaren på grund av jäv varit förhindrad att handlägga åtalet mot L., inte innebar, att han på rättsliga grunder kunde kritisera RÅ för hans härifrån avvikande uppfattning.¹⁰⁶

JK fann i ett fall, att det förhållandet att en åklagare, medan målet var uppe till prövning i HovR:n, inlett ett sexuellt förhållande med målsäganden, som tidigare varit sambo med den tilltalade, uppenbarligen var en omständighet som var ägnad att rubba förtroendet för åklagarens opartiskhet och att denne inte längre bort ta befattning med målet. JK anförde vidare, att oberoende av om jävsförhållandet faktiskt kommit att påverka målet, medför en händelse av detta slag en närmast obotlig skada på tilltron till rättsväsendet.

¹⁰⁶ JO 1989/90 s. 44

Åklagaren hade därför enligt JK åsidosatt vad som ålegat honom i hans tjänsteutövning. Frågan om utkrävande av disciplinärt ansvar alternativt ansvar enligt 20 kap. 1 § BrB hade dock förfallit på grund av preskription. I ärendet gjordes vidare gällande, att RÅ skulle ha brustit genom att inte begära resning i målet. RÅ hade tidigare konstaterat, att åklagaren förfarit felaktigt genom att inte frånträda målet men att frågan om disciplinärt ingripande mot åklagaren förfallit på grund av preskription. RÅ fann inte heller, att åklagaren gjort sig skyldig till myndighetsmissbruk och ansvar för vårdslös myndighetsutövning var förfallen på grund av preskription. JK ansåg inte, att någon kritik kunde riktas mot RÅ för att han inte vidtagit någon disciplinär eller straffrättslig åtgärd mot åklagaren. Enligt 58 kap. 2 § 1 RB får sedan dom i brottmål vunnit laga kraft resning beviljas till förmån för den tilltalade, om exempelvis åklagare med avseende på målet gjort sig skyldig till brottsligt förfarande eller tjänsteförseelse om det kan antas att brottet eller tjänsteförseelsen har inverkat på målets utgång. RÅ uppgav efter att ha studerat de förhör som upptagits med målsäganden under förundersökningen och i domstolarna, att hennes utsagor varit i stort sett samstämmiga. RÅ menade därför, att det saknats anledning att anta, att den omständigheten att åklagaren varit jävig hade påverkat målets utgång. På grund därav fann RÅ inget skäl att ansöka om resning. JK fann inte heller stöd för att rikta kritik mot RÅ i detta avseende.¹⁰⁷

Den tilltalade ansökte själv hos HD om resning i målet. I sin resningsansökan gjorde den tilltalade gällande, att åklagaren vid handläggningen av målet gjort sig skyldig till tjänsteförseelse och att resning därför borde beviljas enligt 58 kap. 2 § 1 RB. Enligt den tilltalade hade åklagarens tjänsteförseelse bestått i att han i samband med husrannsakan hos den tilltalade tagit kontakt med dennes sambo och sedan under pågående mål inlett ett sexuellt förhållande med henne. Genom sitt handlande i målet blev åklagaren i sådan grad jävig att han borde ha frånträtt målet. HD började med att konstatera, att det för beviljande av resning jämlikt 58 kap. 2 § 1 RB erfordras, förutom att åklagaren med avseende å målet begått tjänsteförseelse, att det även kan antas att tjänsteförseelsen har inverkat på målets utgång. HD anförde vidare, att en åklagares förfarande att ta befattning med en sak trots jäv får, särskilt då det är fråga om grov brottslighet, i allmänhet anses som ett allvarligt åsidosättande av vad som gäller till skydd för den misstänktes intressen. Mot bakgrund härav ansåg HD, att det i ett fall som det föreliggande, där det bl.a. var frågan om grov misshandel, inte borde krävas särskilt mycket för att kravet på att åklagarens jäv med avseende på målet kan antas ha inverkat på målets utgång skall vara uppfyllt. I förevarande fall förelåg en jävssituation först under prövningen i HovR:n, varför någon anmärkning inte kan riktas mot att åklagaren ledde förundersökningen och meddelade beslut om åtal eller mot att han fungerade som åklagare under målets handläggning i TR:n. Vidare tydde ingen omständighet på, att målsägandens uppgifter i HovR:n påverkats av hennes förhållande till åklagaren. På grund av det anförda lämnade HD

¹⁰⁷ JK 1985 s. 152

resningsansökan utan bifall. Två justitieråd var skiljaktiga och ansåg att resning borde beviljas, eftersom det inte kunde uteslutas att jävet hade haft betydelse för målets utgång.¹⁰⁸

I ett fall som prövades av RÅ handlade en åklagare ett ärende rörande misstänkt felbehandling på sjukhus. Åklagarens bror tjänstgjorde som läkare vid den klinik, där den påstådda felbehandlingen skulle ha ägt rum, men var vid tidpunkten för behandlingen tjänstledig och befann sig utomlands. I ärendet framkom bl.a. utlåtanden från Socialstyrelsen. Åklagaren kontaktade sin bror och anlätade hans sakkunskap för synpunkter på Socialstyrelsens utlåtanden. RÅ fann, att broderns anknytning till kliniken inte var sådan, att åklagaren på den grunden var jävig. Åklagarens senare agerande ledde dock till att en jävssituation uppstod i och med att hon anlätade broderns sakkunskap.¹⁰⁹

Det finns en gränzon mellan fall där åklagaren är jävig och fall där omständigheterna trots att formellt jäv inte föreligger ändå kan vara sådana, att det framstår som uppenbart olämpligt att åklagaren handlägger ett visst ärende. En svårbemästrad situation kan uppstå om någon nära anhörig, t.ex. ett barn till en kollega, är misstänkt för ett brott som inte är av bagatellnatur. Även om det inte föreligger formellt jäv, bör normalt frågan om vem som skall handlägga ärendet tas upp med överåklagaren. På de allra största myndigheterna torde problem av detta slag sällan vålla några större bekymmer, eftersom åklagarna där normalt inte känner varandras familjer på det sätt som är vanligt på mindre orter.¹¹⁰

Om en åklagare gör uppseendeväckande uttalanden i massmedia i en kontroversiell fråga, kan denne under en tid vara mindre lämpad att handlägga ärenden av det slag som uttalandet rör. Man kan t.ex. tänka sig, att åklagaren har en annan kriminalpolitisk syn än den förhärskande och vill driva denna fråga politiskt. Det sagda innebär inte, att åklagaren bör avhålla sig från att delta i den allmänna debatten, men en konsekvens kan i ytterlighetsfall bli att tilltron till åklagarens opartiskhet rubbas.¹¹¹

Uppkommer fråga om resning eller annat extraordinärt rättsmedel i ett mål, föreligger inget hinder mot att samme åklagare, som handlagt målet tidigare, tar sig an resningsfrågan. Detta torde framför allt av resursskäl normalt vara det lämpligaste. Undantag därifrån måste självfallet göras om åklagarjäv åberopas som resningsgrund.¹¹²

Ett av massmedia nyligen uppmärksammat fall av misstänkt åklagarjäv är det i Jesús Alcalá-målet. I september 2000 avslöjades det att statsåklagaren Yngve Rydberg umgåtts flitigt med ett av sina huvudvittnen under

¹⁰⁸ NJA 1988 not C 177

¹⁰⁹ RÅ ÅD 470-83

¹¹⁰ Lindberg, SvJT, s. 219

¹¹¹ Lindberg, SvJT, s. 219 f.

¹¹² Lindberg, SvJT, s. 220

utredningen av bedrägerimisstankarna mot före Amnestyordföranden Jesús Alcalá. Alcalá anklagade åklagaren för att vara jävig, något som dock tillbakavisades av RÅ Klas Bergenstrand. Trots att Bergenstrand inte ansåg, att Rydberg blivit partisk i och med umgänget med en av utredningens nyckelpersoner, ville han i kölvattnet av Alcalá-utredningen förbättra åklagarnas utbildning kring jäv och åklagareetik. Under ledning av biträdande RÅ, Solveig Riberdahl, har RÅ:s utbildningsenhet inventerat undervisningsmaterialet och förnyat ålderstigna skrifter. Vid årsskiftet 00/01 kom ett helt nytt undervisningspaket i jävsfrågor för blivande åklagare och inte nog med detta. RÅ efterlyste också en diskussion huruvida RB:s jävsregler var att anse som föråldrade. Hos RÅ har man starkt ifrågasatt, att domare och åklagare följer samma jävsregler trots att åklagaren per definition alltid är en part i varje mål. För en åklagare gäller som tidigare nämnts precis samma regler, dock med ett tillägg. Åklagaren kan inte betraktas som jävig på grund av åtgärder han gjort ”å tjänstens vägnar”. RÅ:s chefsjurist, Nils Rekke, menar att det kanske borde finnas fler undantag och att det kan finnas anledning att nyansera dagens bestämmelser.¹¹³

I sin promemoria, *En översyn av 7 kap. RB*, fann RÅ inte skäl att förändra bestämmelsen om åklagarjäv såvitt gäller jävsgrunderna. Däremot framfördes synpunkter på, att bestämmelsen kunde behöva omarbetas av andra skäl. RÅ menar, att det är otillfredsställande med en jävsregel, som till sin ordalydelse enbart omfattar åklagaruppgifterna under förundersökning och åtal, vilka bara utgör en del av de beslut och åtgärder som åklagare enligt balken svarar för. Väsentliga åklagaruppgifter faller då utanför jävsregelns tillämpningsområde. RÅ ansåg därför, att det var angeläget att undanröja denna oklarhet och föreslog, att regeln borde utformas så, att den omfattar alla typer av beslut och åtgärder enligt RB. I den mån frågan om jäv har uppkommit vid handläggning av andra åklagaruppgifter än förundersökning och åtal, har dock RB:s regler hittills tillämpats analogt.¹¹⁴ Regeringen bedömde i likhet med RÅ, att jävsbestämmelsen i 7 kap. 6 § RB borde utökas på så sätt, att den också skall gälla vid fullgörandet av andra åklagaruppgifter än åtgärder eller beslut enligt RB. Enligt bestämmelsens första stycke skall jävsregeln hädanefter vara tillämplig på alla åklagaruppgifter, såväl de som regleras i balken som åklagaruppgifter i övrigt. Bestämmelsens första stycke får följande nya lydelse:

”Föreligger för åklagare beträffande visst brott omständighet, som skulle utgöra jäv mot domare, får åklagaren inte ta befattning med förundersökning, åtal för brottet eller annan åtgärd enligt denna balk. Detsamma gäller vid fullgörande av andra åklagaruppgifter. Jäv får inte grundas på åtgärd som åklagaren vidtagit på tjänstens vägnar, eller gärning som förövats mot honom i eller för hans tjänst.”

¹¹³ Magnusson, Erik, RÅ vill se över jävsregler. Sydsvenska Dagbladet den 11 oktober 2000

¹¹⁴ Promemoria 2000-05-02, a.a., s. 65 ff.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. I likhet med RÅ ansåg regeringen inte, att det fanns skäl att ändra jävsgrunderna.¹¹⁵

¹¹⁵ Prop. 2000/01:92 s. 20

5 Förundersökning

Även om förundersökningen genom RB och FuK fått en grundläggande rättslig reglering, skiljer sig tillämpningsförutsättningarna fortfarande, när man jämför den förprocessuella verksamheten i brottmål med den inomprocessuella. En skillnad utgörs av reglernas antal och omfattning, där förundersökningsbestämmelserna vid en jämförelse ter sig få och begränsade, men viktigare är bristen på ett prejudikat. Inom den allmänna processen finns det i regel HD-avgöranden att tillgå till ledning för tillämpningen. Det förhållandet, att förundersökningsproblematik i regel endast kommer till domstol vid tjänstefel och andra brott vid myndighetsutövning, t.ex. obefogat åtal, och att så endast sker i mycket få fall, innebär att åklagare saknar en central rättskälla i sin praktiska tillämpning av 23 kap RB.¹¹⁶ Klagomål behandlas oftast av JO, JK eller RÅ, vilket får till följd att rättspraxis vad avser avgöranden från de högsta instanserna inskränker sig till ett fåtal fall.¹¹⁷

Bristen på prejudikat försöker man inom åklagarväsendet i viss mån kompensera genom olika cirkulär och direktiv. Sådana komplement har dock sina begränsningar, eftersom de utgör den verkställande myndighetens egen uttolkning av lagens allmänna bestämmelser och i vissa gränsdragningsfrågor kan det ifrågasättas, om denna tolkning är helt i överensstämmelse med lagens krav. Vid en närmare prövning i domstol av dessa riktlinjer skulle det möjligen visa sig, att vissa av dessa föreskrifter fått en alltför ”åklagarvänlig” utformning. Som komplement för praxisbildningen fungerar som sagt också JO-uttalanden, både i enskilda anmälningsärenden och i inspektionsfall. En domstolsprövning av JO:s slutsatser skulle i vissa fall kunna tänkas ge ett motsatt resultat, nämligen att JO:s tolkning varit alltför ”försvararvänlig”. Det finns med andra ord goda skäl att inta en något reserverad hållning till det kompletterande regelverk för förundersökningen som utgörs av cirkulär och JO-uttalanden. När det gäller cirkulär och dylikt utgör det en svårighet vid tillämpningen, att rekommendationerna trots sin konkretion fått en alltför generell utformning. När det gäller JO:s uttalanden är bristen i stället ofta, att de bygger på en utredning och en slutsats in casu, dvs. för det enskilda fallet, och att det därmed inte är givet att slutsatsen kan överflyttas till ett annat ärende, som synes innehålla vissa liknande komponenter. Avvägningen mellan generalitet och individualitet är besvärlig i många rättsliga sammanhang, men är på grund av prejudikatbristen kanske särskilt påtaglig på förundersökningens område. Av detta skäl måste det understrykas, att utgångspunkten för varje problemlösning på området i första hand måste vara dels det individuella fallet och dels de principer som förundersökningen vilar på.¹¹⁸

¹¹⁶ Bring m.fl., a.a., s. 26

¹¹⁷ SOU 1985:26 s. 140

¹¹⁸ Bring m.fl., a.a., s. 26

5.1 Avskrivning och nedläggning av förundersökning

RÅ har för åklagarväsendets del meddelat allmänna råd om utformningen av avskrivningsbeslut. Termen avskrivningsbeslut används där som en sammanfattande beteckning för beslut, som innebär att förundersökning inte inleds eller läggs ned eller att åtal eller annan talan inte väcks. I fråga om sådana beslut sägs bl.a. följande. Åklagarna har sedan lång tid tillbaka i praktiken ansetts ha en skyldighet att motivera sina beslut. Ett huvudkrav är, att beslutet får en sådan avfattning att det blir begripligt och att ingen osäkerhet uppkommer om dess närmare innebörd. Motiveringen bör emellertid inte göras vidlyftigare än sakens beskaffenhet föranleder. I de allra flesta fall är det tillräckligt att använda en kortfattad standardformulering. Det är inte erforderligt och inte heller önskvärt, att avskrivningsbeslut motiveras på det mera ingående sätt som ofta sker i domstolsavgöranden. I ett avskrivningsbeslut skall inte beröras andra frågor än sådana som det ankommer på åklagaren att ta ställning till. Uttalanden om hur åklagaren ser på frågor om disciplinansvar eller på lämpligheten av ett visst beteende får t.ex. inte göras. Förkastelsedomar eller uttryck för ogillande hör inte hemma i ett avskrivningsbeslut. Vidare sägs att uttalanden, som framhäver en kvardröjande brottsmisstanke, bör undvikas. Dessa allmänna råd speglar också ett etiskt förhållningssätt.¹¹⁹

I ett klagomålsärende lade åklagaren ner en förundersökning rörande påstådd misshandel av en eller flera polismän på den grunden, att brott av bestämd person inte kunde visas. RÅ kritiserade åklagaren för att han inte hade iakttagit den måttfullhet i fråga om uttryckssätt, som skall präglade ett avskrivningsbeslut. Åklagarens besvikelse över att ett visst händelseförlopp inte på ett tillfredsställande sätt kunnat utredas, får enligt RÅ inte påverka formuleringen av ett avskrivningsbeslut.¹²⁰

I princip råder absolut förundersökningsplikt. Så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta, att brott som hör under allmänt åtal har förövats, skall förundersökning inledas.¹²¹ Det finns dock flera situationer, då man inte behöver inleda eller fullfölja en förundersökning.¹²² Förundersökning behöver inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.¹²³ Enligt motiven bör principen om en absolut förundersökningsplikt tolkas på det sättet, att den innebär en skyldighet att inleda förundersökning endast då det framstår som rimligt att

¹¹⁹ RÅC I:107

¹²⁰ RÅ ÅD 248-90

¹²¹ 23 kap. 1 § första stycket RB

¹²² Ekelöf, Per Olof, Rättegång. Femte häftet. Sjunde upplagan. Stockholm 1998, s. 109

¹²³ 23 kap. 1 § andra stycket RB

anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och att någon kan lagföras för brottet.¹²⁴

En förundersökning kan upphöra genom att den läggs ned. Enligt 23 kap. 4 § RB skall en förundersökning läggas ned, då det inte finns skäl att fullfölja den. Som exempel på omständigheter som kan föranleda nedläggning av en förundersökning nämns i litteraturen, att det saknas spår efter brottslingen, att den misstänkte har avvikit eller avlidit, att den påstådda gärningen inte är brottslig eller att gärningsmannen är under 15 år.¹²⁵ Ytterligare ett exempel kan man utläsa av ett JO-ärende rörande nedläggning av förundersökning mot utländsk medborgare, som inte längre fanns kvar i riket. Det inkom en anmälan mot ett tyskt företag för överträdelse av arbetstidbestämmelser. Åklagaren beslutade att lägga ned förundersökningen med motiveringen att det inom riket inte fanns någon person, som kunde göras ansvarig för gärningarna. JO uttalade, att om utländsk medborgare lämnat landet och det med fog kan antas, att han inte kommer att återvända hit, torde en förundersökning mot honom innan preskription inträtt kunna läggas ned med stöd av 23 kap. 4 § RB. Detta förfarande bör dock tillämpas med stor försiktighet. För att använda sig av denna avskrivningsgrund bör man ha en ordentlig utredning, som visar att det inte finns någon som kan göras ansvarig för brottet i riket och att det saknas anledning att anta att någon sådan person kommer att återvända hit. Den som kan misstänkas bör således inte längre ha någon anknytning hit. I förevarande fall ansåg JO, att utredningen var för mager i dessa avseenden.¹²⁶

Övriga nedläggningsgrunder återfinns i 23 kap. 4 a § RB. Bestämmelsen ger möjlighet till förundersökningsbegränsning av processekonomiska skäl. En förundersökning får läggas ned, om kostnaderna och arbetsinsatserna skulle te sig orimliga med hänsyn till den samhällsreaktion som kan aktualiseras eller, om det kan antas att åtalsunderlåtelse kan komma i fråga och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Om några av dessa förutsättningar föreligger redan innan en förundersökning inletts, får åklagaren besluta att förundersökning inte skall inledas.¹²⁷

Regeln om förundersökningsbegränsning lämnar ett förhållandevis stort utrymme för olika bedömningar. Detta innebär emellertid inte, att åklagaren kan låta sin personliga åsikt färga beslutet. Oavsett vilken personlig uppfattning åklagaren kan ha om det rimliga i att en viss praxis har utvecklats, måste han underordna sig denna så länge den är grundad på bl.a. förarbetsuttalanden och allmänna råd från RÅ.¹²⁸

¹²⁴ Ekelöf V, a.a., s. 109

¹²⁵ Gullnäs, Ingvar, Fitger, Peter, Eklycke, Lars och Eksborg, Ann-Louise, Rättegångsbalken I, Del 2. Stockholm 1986, s. 23:28

¹²⁶ JO 1980/81 s. 117

¹²⁷ RÅC I:124

¹²⁸ Lindberg, SvJT, s. 215

5.2 Straffprocessuella tvångsmedel

Straffprocessuella tvångsmedel finns att tillgå för att kunna genomföra olika beslut under en förundersökning.¹²⁹ De uttalanden som rör åklagarens handläggning av tvångsmedel avser som regel ren rättstillämpning, exempelvis huruvida ett beslut om ett visst tvångsmedel är förenligt med regelsystemet eller om verkställigheten av det står i överensstämmelse med bestämmelserna på området. Även om de formella förutsättningarna för tillämpningen av ett visst tvångsmedel är för handen, är det inte givet att en sådan åtgärd är acceptabel i det konkreta fallet. För all tvångsmedelsanvändning gäller nämligen vissa allmänna principer, som utbildats i praxis och som bara till en del är kodifierade. Vid sidan av rättstillämpningsfrågor kan därför även etiska frågeställningar uppkomma.

5.2.1 Allmänna principer för användande av tvångsmedel

Åklagarens rätt att besluta om tvångsmedel är en maktpåliggande uppgift, som inte får brukas för andra ändamål än vad lagstiftaren har avsett. De allmänna principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning är ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Ändamålsprincipen innebär, att ett tvångsmedel bara får användas för de i lagen angivna syftena. Verkställigheten av tvångsmedlet får inte heller utnyttjas för andra syften. Behovsprincipen innebär, att ett tvångsmedel får tillgripas bara om det föreligger ett påtagligt behov och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande medel. Proportionalitetsprincipen kräver, att åklagaren i varje enskilt fall prövar om arten och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Skulle åtgärden i sig leda till allvarliga skadeverkningar, kan avvägningen leda till att åklagaren helt bör avstå från åtgärden. Det är inte bara de direkta följderna för den som utsätts för tvångsmedlet som skall beaktas.¹³⁰ Även indirekta verkningar skall vägas in, t.ex. att det rör sig om ett intrång i tredje mans skyddade intressen. Som exempel på situationer, där sådana indirekta effekter kan uppstå, kan nämnas husrannsakan på tidningsredaktioner och advokatkontor, där anonymitetsskydd enligt TF och sekretesskyddet i förhållande till advokat-klient aktualiseras.¹³¹

JO har i ett ärende rörande husrannsakan på en tidningsredaktion uttalat, att stor försiktighet bör vidtas vid ingrepp på en tidningsredaktion bl.a. på grund av att det kan föreligga risk, att den eller de som företar åtgärden kan komma att ta befattning med material som är anonymitetsskyddat enligt TF.¹³² Tänkbart är, att även de negativa följderna av massmedial uppmärksamhet kan räknas som en indirekt effekt av

¹²⁹ Bring m.fl., a.a., s. 258

¹³⁰ Lindberg, SvJT, s. 211 f.

¹³¹ Prop. 1988/89:124 s. 27 f.

¹³² JO 1975/76 s. 132

tvångsmedelsanvändning. JO har i ett ärende, som var föremål för granskning, utvecklat sin syn på de menliga följder som kan uppkomma vid publicitet rörande tvångsåtgärder. Det rörde sig här om en husrannsakan på en välenommerad affärsbank. JO menade, att skadan av att bli omnämnd som delaktig i brottslig verksamhet kan bli lika stor även om påståenden eller antydningar därom skulle vara osanna eller obestyrkta och bygga på oriktiga slutsatser om innebörden av en husrannsakan. JO konstaterade, att åklagaren inte hade anledning att räkna med att åtgärden skulle bli känd och uppmärksam i massmedia och fann därför inte grund att hävda att proportionalitetsprincipen åsidosatts i detta avseende¹³³

Det har inte sällan hänt i Sverige, att åklagare har blivit utsatta för hård kritik för att de har använt tvångsmedel i situationer, där redan själva ingripandet med tvångsmedel har lett till en definitiv social eller ekonomisk katastrof. Det är alltså fråga om väletablerade personer, som bedriver verksamhet av sådan natur, att den ”inte tål tvångsmedelsingripande”. Den frågan uppkommer då, om man helt skall avstå ifrån det i beaktande av den specifika effekt som ett användande av tvångsmedel kan få. Generellt sett skall man använda tvångsmedel med stor försiktighet. Samtidigt får man inte driva tesen så långt, att man kommer i den situationen, att vissa undgår tvångsmedelsingripanden medan andra, som från social och ekonomisk synpunkt är mindre ”känsliga” för ingripanden, blir utsatta för sådana.¹³⁴

Ändamålsprincipen återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilka ändamål det får tillgripas.¹³⁵ JO fann, att det stred mot ändamålsprincipen att företa husrannsakan i två personers bostäder, sedan det uppkommit misstanke om stöld av fyra bildäck. JO konstaterade, att det skulle ha varit mer naturligt att söka efter däcken i andra utrymmen, t.ex. på de misstänkta bilar. I själva verket föreföll det som om åtgärderna vidtagits för att man skulle kunna undersöka, om man kunde hitta något ytterligare stöldgods. De ifrågavarande husrannsakingarna utgjorde enligt JO en ”chansning”, att man skulle påträffa ytterligare stöldgods hos de misstänkta. JO framhöll, att det ligger i ändamålsprincipen, att man vid misstanke om ett visst brott inte får tillgripa tvångsmedel på grund av ett allmänt antagande att den misstänkte möjligen också kan ha gjort sig skyldig till annan brottslighet. Om det däremot t.ex. föreligger skälig misstanke, att en viss stöld ingår som ett led i en större brottslig verksamhet, förhåller det sig självfallet annorlunda.¹³⁶

Det står också i strid med ändamålsprincipen att använda ett tvångsmedel i syfte att försöka uppdaga brott, eftersom tvångsmedelsregleringen syftar till att underlätta möjligheterna att utreda brott.¹³⁷ Den frågan utvecklas närmare

¹³³ JO 1992/93 s. 143.

¹³⁴ Sjöberg, Magnus, God åklagarsed. Förhandlingarna på det 31:a Nordiska juristmötet, 1987, del 2, s. 153

¹³⁵ Lindberg, SvJT, s. 211

¹³⁶ JO 1990/91 s. 63

¹³⁷ Lindberg, SvJT, s. 211

i ett ärende, där JO väckte åtal mot en åklagare för vårdslös myndighetsutövning, då han utan tillräcklig grund hade beslutat om tvångsmedel. Ärendet refereras genom återgivande av vad domstolen anförde i sin dom. Åklagaren hade beslutat om husrannsakan och hämtning till förhör av en person misstänkt för brott mot konkurslagen. Enligt åklagaren var ändamålet med de beslutade tvångsåtgärderna att utan större spaningsinsatser utröna, huruvida den misstänkte bedrev bokföringspliktig verksamhet och om hon i samband därmed gjort sig skyldig till bokföringsbrott och brott mot skattebrottslagen. Domstolen menade, att man i fall som avser brott i samband med konkurs ofta kan ha skäl att förmoda, att en förundersökning kan komma att avslöja brottsliga gärningar utöver den eller dem som föranlett förundersökningens inledande. Bokföringsbrott, skattebedrägeri och oredlig uppbördsredovisning är alla gärningar som här typiskt sett kan vara aktuella. Vanligtvis leder detta till, att man under utredningen är vaksam på symptom på sådan brottslighet för att i förekommande fall kunna utvidga förundersökningen till att avse ytterligare brottslighet. Domstolen ansåg i enlighet med ett av RÅ i ärendet avgivet yttrande, att det är en avgörande skillnad mellan en förväntan om att vissa brottsmisstankar eventuellt kan framkomma under en utredning som tills vidare får inriktas på ett mera begränsat område och misstankar av sådan substans, att de redan från början ger underlag för mer omfattande förundersökning eller t.o.m. beslut om tvångsmedel. Domstolen menade, att det i det läge som åklagaren fattade detta beslut inte förelåg någon konkret omständighet, som gav underlag för inledande av förundersökning angående bokföringsbrott eller skattebedrägeri. Än mindre förelåg grund för tvångsmedel för utredande av sådan brottslighet.¹³⁸

Behovsprincipen finns direkt uttryckt i 8 § polislagen men däremot inte i RB. Den följer dock indirekt av den lagfästa proportionalitetsprincipen. Även om det ofta torde vara svårt att hävda, att ett visst handlande står i direkt strid med behovs- eller proportionalitetsprincipen av det skälet, att det rör sig om bedömningsfrågor, där varken den ena eller den andra uppfattningen kan sägas vara den rätta, kan handlandet i enskilda fall ändå framstå som oetiskt.¹³⁹ Beträffande tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprinciperna kan här nämnas några ärenden, som varit föremål för JO:s granskning.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna aktualiserades i ett fall rörande husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott begånget av en hos banken anställd direktör. Åklagaren beslutade, att husrannsakan skulle företas hos banken för eftersökande av handlingar, som skäligen kunde antas äga betydelse för utredningen av brottet. JO konstaterade, att det ur utredningssynpunkt i och för sig förelegat behov av att få tillgång till aktuella handlingar. Frågan var emellertid, om det erfordrats en husrannsakan för att nå detta mål. Från bankens sida

¹³⁸ JO 1986/87 s. 74

¹³⁹ Lindberg, SvJT, s. 211

hävdades, att den självfallet på begäran och utan att tvångsåtgärder behövde tillgripas skulle ha tillhandahållit det material som åklagaren var intresserad av. JO menade, att i en situation, där den hos vilken husrannsakan kan komma i fråga inte på något sätt själv är inblandad i eller har något intresse av de förhållanden som är under utredning, kan åklagaren naturligtvis i många fall räkna med att utan vidtagande av tvångsåtgärd få tillgång till önskat material. Föreligger ett samband, ställer sig saken något annorlunda. Från åklagarhåll anfördes, att det mot bakgrund av att brottsutredningen avsåg ett förhållande mellan banken och den anställde direktören, måste antas att bankens intresse av att leta reda på och överlämna ett fullständigt material var begränsat. JO anförde vidare, att vad som kunnat vara i bankens intresse i den situation som förelåg vid tiden för husrannsakan inte var alldeles givet. Mycket talar för att det bäst gynnade banken att ge full insyn och all hjälp åt polis och åklagare. Det rörde sig om en stor och välrenommerad affärsbank, varför förtroendet för verksamheten hade avgörande betydelse för dess framgång och ställning i såväl samhälls- som affärslivet. Även om det sålunda med skäl kan ifrågasättas, om inte mindre ingripande åtgärder än husrannsakan kunnat anlitas för att nå önskat resultat, kan saken vid beslutstillfället ha tett sig annorlunda ur åklagarens perspektiv. JO ansåg därför inte, att man helt kunde negligera invändningen, att bankens samarbetsvillighet kunde tänkas reduceras av det förhållandet, att banken själv var involverad i de transaktioner som omfattades av brottsutredningen. Vid en samlad bedömning kunde JO dock inte undgå att ge uttryck för allvarliga betänkligheter beträffande nödvändigheten av husrannsakan hos banken. JO ansåg, att övervägande skäl talade för att hänsynen till behovsprincipen borde ha föranlett åklagaren att avstå från denna tvångsåtgärd. JO uttalade vidare, att det saknades fog för att hävda att åtgärden legat utanför lagens ram, då det rörde sig om en bedömningsfråga, där det är möjligt att komma till olika resultat utan att något av dem kan betecknas som direkt felaktigt. Även om en husrannsakan bedöms som nödvändig för att uppnå det avsedda resultatet och behovsprincipen därmed inte lägger hinder i vägen, är saken inte klar. Proportionalitetsprincipen kräver därjämte, att man i varje enskilt fall prövar, om arten och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Skulle åtgärden i sig få allvarliga skadeverkningar, bör avvägningen leda till att man väljer något annat maktmedel eller till att man helt avstår från att anlita tvångsåtgärder. Det primära att undersöka i det aktuella fallet var, om uppmärksamheten kunde sägas ha innefattat sådant ”men” för banken, att husrannsakan enligt proportionalitetsprincipen över huvudtaget ej bort komma till stånd. JO konstaterade, att husrannsakan hos banken inte kunde beräknas bli särskilt omfattande, varför det inte heller förelåg någon anledning att befara, att bankens normala verksamhet i förhållande till affärskontakter eller allmänhet skulle störas. Några integritetsintressen av det slag, som kan stå på spel vid husrannsakan på tidningsredaktioner eller hos advokater, aktualiserades inte.¹⁴⁰

¹⁴⁰ JO 1992/93 s. 143

Ett annat ärende gällde, huruvida en företagen husrannsakan hos en person misstänkt för stöld skett i strid med proportionalitetsprincipen. JO ansåg inte, att det funnits tillräcklig grund för husrannsakan i den misstänktes bostad, då det inte förelegat skäligen misstanke mot personen i fråga. JO tillade, att även om misstanken hade uppnått skälighetsgraden, fanns det anledning att ställa sig tveksam till det riktiga i att förordna om husrannsakan. JO anförde, att det i enlighet med proportionalitetsprincipen inte kan anses stå i rimlig proportion till det misstänkta brottet att vidta en så ingripande åtgärd som husrannsakan i bostaden. Det fanns inte något sådant behov för utredningen av ifrågavarande enstaka brott. En annan sak är, om en misstänkt, som anträffas med en mängd förmodat stöldgods, kan antas inneha ytterligare sådant gods. I förevarande fall menade JO, att det mer syntes vara fråga om en kontrollåtgärd genom vilken man velat undersöka om det möjligen kunde vara så, att den misstänkte var en större brottsling än som kunnat antas på de föreliggande omständigheterna. JO var av uppfattningen, att sådana åtgärder inte står i överensstämmelse med gällande regler på området.¹⁴¹

Tillämpningen av proportionalitetsprincipen var också uppe till diskussion i ett ärende rörande en förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan. Omständigheterna var i korthet följande. En person misstänktes för brott avseende förfoganden över egendom, som skulle ingå i bodelning. I anledning härav fattade åklagaren två beslut om husrannsakan. Det första beslutet avsåg eftersökande av föremål med ekonomiskt värde, medan det andra beslutet enbart avsåg eftersökande av föremål utan ekonomiskt värde. Beträffande frågan huruvida besluten om husrannsakan var förenliga med proportionalitetsprincipen uttalade JO, att en husrannsakan i en bostad för eftersökande av sådan egendom av ekonomiskt värde, som omfattades av det första beslutet, får anses stå i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. Däremot kunde JO inte finna annat än, att det andra beslutet stred mot denna princip. Risken var uppenbar för att tvångsåtgärden skulle komma att få skadeverkningar, som inte stod i rimlig proportion till vad som stod att vinna med denna, i detta fall påträffandet av föremål utan ekonomiskt värde.¹⁴²

Åklagaren får inte vid sidan av lagregleringen ingripa mot en enskild.¹⁴³ RÅ riktade skarp kritik mot en åklagare, som hade ingått en förbindelse med en person om att denne som var misstänkt för grovt skattebedrägeri, frivilligt skulle lägga in sig på ett sjukhus och inte lämna sjukhuset utan att åklagaren hade kontaktats. Vidare förband sig mannen enligt den skriftliga överenskommelse som upprättades att inte motta besök eller telefonsamtal eller själv ringa till någon utanför sjukhuset. RÅ framhöll, att en åklagare är underkastad höga krav på objektivitet och självständighet. Åklagaren måste som grundprincip alltid eftersträva, att inte genom sitt uppträdande eller på

¹⁴¹ JO 1988/89 s. 60

¹⁴² JO 1994/95 s. 134

¹⁴³ Lindberg, SvJT, s. 212

annat sätt ge grund för misstanke om påtryckningar i syfte att förmå någon till ett visst handlande. Till sitt försvar anförde åklagaren, att ”förbindelsen” tillkommit på den misstänktes initiativ och utformats tillsammans med honom. Åklagaren hävdade vidare, att den misstänkte inte på något sätt varit utsatt för påtryckningar och att varken denne eller han själv betraktat innehållet i ”förbindelsen” som annat än ett helt frivilligt åtagande från den misstänktes sida. RÅ anförde, att det är en självklarhet att åklagaren skall tillse att olika slags åtgärder är lagligen grundade. Någon rättslig grund för ”förbindelsen” förelåg dock inte, eftersom en misstänkt inte får åläggas andra tvångsmedel än de som RB medger. RÅ menade, att situationen vid tillkomsten av ”förbindelsen” och främst dess utformning uppenbarligen var sådan, att den misstänkte genom åklagarens medverkan kunde ha fått den felaktiga uppfattningen att ”förbindelsen” var rättsligt bindande. Om så hade varit fallet, skulle ”förbindelsen” för den misstänkte ha kunnat de facto innebära ett inte lagligen grundat långtgående personellt ingrepp.¹⁴⁴

En annan åklagare kritiserades skarpt av JO för att denne hade ingått ett ”gentlemen´s agreement” med en misstänkt person. Omständigheterna var i korthet följande. En person var anhållen i sin frånvaro för olaga frihetsberövande och grovt skattebedrägeri. Personen i fråga lät meddela, att han var villig att inställa sig till förhör men bara under förutsättning, att detta begränsades enbart till misstanken om olaga frihetsberövande. Det var underförstått, att den misstänkte bara skulle inställa sig om han inte skulle berövas friheten. Åklagaren gick med på detta, varefter den misstänkte infann sig och förhöret genomfördes. Åklagaren frigav därefter den misstänkte. JO konstaterade inledningsvis, att en åklagare utifrån principiella utgångspunkter inte bör ingå en överenskommelse med en misstänkt om att denne inte kommer att berövas friheten, om han inställer sig till förhör. JO framhöll vidare, att det måhända i vissa situationer kan förefalla praktiskt för en enskild åklagare att ingå vad åklagaren kallat en gentlemen´s agreement för att t.ex. få ett ärende slutfört. Riskerna för att avtalsinnehållet skall komma att stå i strid med åklagarens tjänsteplikt är dock enligt JO så uppenbara, att de sällan kan uppvägas av de handläggningssmässiga fördelarna. JO tillade, att det förhållandet att åklagaren känt sig bunden av överenskommelsen, framstår som naturligt och riktigt. Ett brytande av den skulle enligt JO generellt sett vara från allmän synpunkt ett värre ont än den försumlighet i tjänsten som han kunnat göra sig skyldig till genom att hålla den.¹⁴⁵

5.2.2 Anhållande

Ett anhållande brukar betraktas som en förberedande åtgärd till häktning. Anhållande kan därför sägas vara ett provisoriskt tvångsmedel, som används för att säkerställa ett kommande beslut om häktning. Det är åklagaren som

¹⁴⁴ RÅ ÅD 898-85

¹⁴⁵ JO 1985/86 s. 151

beslutar om anhållande. I princip gäller samma förutsättningar för anhållande som för häktning.¹⁴⁶ Den rättsliga regleringen av anhållande finns i 24 kap. 6 § RB. Där stadgas, att om det finns skäl att häkta någon får han anhållas i avvaktan på rättsens prövning av häktningsfrågan. En grundläggande förutsättning för ett beslut att anhålla en person är i normalfallet, att denne i varje fall är skäligen misstänkt för ett brott, som kan föranleda fängelse i ett år eller däröver. Det är svårt att i generella termer ange när det skall anses föreligga en skäligen misstanke mot någon. JO har i ett beslut uttryckt, att det krävs att det finns konkreta omständigheter av viss styrka, som pekar på att den misstänkte begått det antagna brottet.¹⁴⁷ Vad som innefattas i detta får avgöras från fall till fall. Det ligger i sakens natur, att det i ett visst fall kan finnas ett inte obetydligt utrymme för olika bedömningar av om omständigheterna utgör tillräcklig grund för en skäligen misstanke om brott.¹⁴⁸

Om det inte finns fulla skäl till häktning, men den misstänkte är skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas, om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Regeln om anhållande är fakultativ och ger åklagaren rätt men inte skyldighet att anhålla den misstänkte. Härvid måste åklagaren ta hänsyn till proportionalitetsprincipen. Åklagaren kan genom att anhålla den misstänkte försäkra sig om, att denne finns till hands för ytterligare utredning före den eventuella häktningsförhandlingen och att han även kommer att närvara vid denna. Den misstänkte kan inte begära överprövning av åklagarens beslut hos rätten. Däremot kan den anhållne, om tiden räcker till, få beslutet prövat av överordnad åklagare.¹⁴⁹

JO granskade i ett fall en åklagares anhållningsbeslut. Åklagaren hade beslutat att anhålla en person i sin frånvaro som misstänkt för misshandel. Det visade sig, att personen i fråga var svår att få tag i på grund av att vederbörande reste omkring i landet. Åklagaren grundade beslutet om anhållande på att det förelåg flyktfara. JO framhöll, att det inte fanns något som visade att personen i fråga hade för avsikt att avvika eller på annat sätt undandra sig lagföring eller straff. Enbart det förhållandet att hon reste omkring i landet och ofta flyttade, vilket medförde att polisen hade svårt att hitta henne, torde inte utgöra tillräckliga skäl för ett anhållande. JO menade, att det därtill i så fall hade fordrats någon mer konkret omständighet, t.ex. att hon vägrat hörsamma kallelser, som pekade på att hon medvetet försökte hålla sig undan.¹⁵⁰

Ett annat ärende handlade om disciplinansvar för en åklagare i anledning av ett beslut om anhållande av två otillräckligt identifierade personer. Åklagaren hade beslutat att i deras frånvaro anhålla två ej namngivna,

¹⁴⁶ SOU 1987:72. Del 2, s. 309

¹⁴⁷ JO 1986/87 s. 77

¹⁴⁸ Boutz, K, JO om förundersökning och tvångsmedel. Stockholm 1996, sid. 158

¹⁴⁹ Bring, m.fl., a.a., sid. 274

¹⁵⁰ JO 1983/84 s. 56

otillräckligt identifierade personer såsom misstänkta för tillgreppsbrott. JO anförde, att förfarandet hade inneburit risk för att med anhållningsbeslutet ej avsedda personer skulle gripas, en risk som ökat i samma mån som det efter hand blivit mindre sannolikt, att personerna i fråga alltjämt befann sig i den identifierade bil som iakttagits i närheten av brottsplatsen. JO menade, att åklagaren genom beslutet hade förorsakat, att de båda personerna gripits och varit berövade friheten oaktat att de saknat anknytning till brotten. Dessutom hade åklagaren underlåtit, att med den skyndsamhet som varit påkallad skaffa sig tillräckligt underlag för den fortsatta prövningen av anhållningsbesluten. JO framhöll vidare, att en person, som anhållits i sin frånvaro, normalt bör vara identifierad genom att man känner till hans namn. Det torde dock vara acceptabelt, att en misstänkt utan angivet namn anhålls i sin frånvaro, om signalementet och andra omständigheter är sådana, att det framstår som praktiskt taget uteslutet, att man vid gripandet kan missta sig beträffande identiteten. JO övervägde att väcka åtal mot åklagaren enligt det då gällande stadgandet i BrB 20:1 för vårdslös myndighetsutövning, men åtal väcktes aldrig då det var tveksamt om oaktsamheten kunde betecknas som grov. JO ansåg, att disciplinansvar enligt LOA kunde komma i fråga och väckte därför frågan om disciplinärt ansvar genom anmälan till Statens ansvarsnämnd. Ansvarsnämnden beslutade att åklagaren skulle tilldelas en varning.¹⁵¹

JO har vidare granskat ett anhållande av en person misstänkt för stöld. En åklagare anhöll en person, som misstänktes ha stulit en bilradio. Skälet för anhållandet angavs som kollusionsfara. JO fann skäl att kritisera åklagaren för anhållningsbeslutet, då det enligt JO inte förelegat skälig misstanke mot personen i fråga, något som är en absolut minimiförutsättning för att kollusionsfara skall kunna godtas som anhållningsgrund. Dessutom krävs det, att det befinnas vara av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar för ytterligare utredning. Det kan sägas innebära, att det med hänsyn till främst brottets art och den misstänktes förhållanden skall föreligga mycket starka utredningsskäl. JO ansåg inte, att några sådana starka utredningsskäl förelåg i detta fall.¹⁵²

5.2.3 Åklagarens möjlighet att meddela restriktioner för häktade och anhållna

Enligt 24 kap. 5 a § RB skall rätten, om den beslutar att häkta någon eller förordnar att någon skall kvarbli i häkte, samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden skall få inskränkas. Tillstånd till inskränkningar får meddelas endast om det finns risk för, att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

¹⁵¹ JO 1979/80 s. 23

¹⁵² JO 1988/89 s. 60

Bestämmelser om behandlingen av personer, som har berövats friheten med anledning av misstanke om brott, finns främst i lag (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Lagen ger uttryck för strävandena, att på olika sätt underlätta situationen för dem som har berövats friheten. De överväganden, som ligger till grund för häktning och därmed jämförliga frihetsberövanden, leder å andra sidan till att betydande inskränkningar ibland måste göras i särskilt de intagnas rätt att kommunicera med andra människor. I detta hänseende kan således de intagnas intressen vara uppenbart oförenliga med de intressen som åklagaren företräder. Lagen syftar till att lösa denna intressekonflikt i en anda, som är så positiv för de intagna som förhållandet i det enskilda fallet medger.¹⁵³

Den som är anhållen eller häktad får enligt lagens 1 § inte underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än vad som påkallas av ändamålet med anhållandet eller häktningen samt ordning och säkerhet. Den som är anhållen eller häktad skall behandlas så, att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas.

Om rätten har beslutat att restriktioner får meddelas, åligger det åklagaren att avgöra om det finns anledning att inskränka den intagnes kontakter med omvärlden. Åklagaren har alltså rätt, att i viss utsträckning begränsa intagnas rättigheter. Åklagarens prövning skall endast avse kollusionsfaran, dvs. faran för att den intagne genom att undanröja bevis eller på annat sätt försvåra utredning om brott. En åklagare kan vägra en häktad kontakter med omvärlden endast om kontakterna kan medföra kollusionsfara med avseende på det brott som den häktade själv misstänks för. Enligt 16 § ankommer det åklagaren att avgöra, om en häktad skall underkastas restriktioner när det bl.a. gäller mottagande av brev, besök och telefonsamtal. Ett beslut av detta slag, som innebär hinder för medgivande eller på annat sätt inskränker en häktads rätt, får meddelas endast om den häktade får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § RB.¹⁵⁴

Domstolsbeslut i frågor om inskränkning av häktads kontakter med omvärlden kan överklagas särskilt. Det innebär, att ett sådant beslut kan överklagas till HovR:n särskilt genom besvär och vidare till HD enligt vanliga regler för överklagande dit.¹⁵⁵ Däremot finns inte någon möjlighet att vid domstol föra talan mot åklagares beslut om restriktioner. Den häktade har dock möjlighet att vända sig till en överordnad åklagare, som inom ramen för sin tillsynsfunktion kan kontrollera och ändra beslutet om restriktioner.¹⁵⁶

Åklagaren är skyldig, att så ofta det finns anledning ompröva beslut om restriktioner. Det är av stor vikt, att åklagaren är uppmärksam på i vad mån ändrade förhållanden under utredningen bör föranleda att meddelade

¹⁵³ RÅC I:120

¹⁵⁴ RÅC I:120

¹⁵⁵ RÅC I:120

¹⁵⁶ Ds 1992:8

restriktioner upphävs och ser till att de inte fortgår längre än nödvändigt. I fråga om besök anges, att starka skäl måste kunna åberopas för att hindra en häktad att träffa sin familj mot bakgrund av möjligheten till bevakade besök.¹⁵⁷

JO riktade i ett ärende kritik mot en åklagare, som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i TR:n. Personen i fråga var häktad i ett mål om grovt sexuellt utnyttjande av underårig. Åklagaren uppgav, att hon upprätthöll restriktionerna under hela häktningstiden, eftersom risk förelåg att den häktade genom att undanröja bevis eller på annat sätt skulle kunna försvåra sakens utredning. Flera personer skulle höras, däribland familjemedlemmar till såväl den häktade som målsäganden, grannar och daghemspersonal, varför åklagaren bedömde, att det med hänsyn till målets karaktär var angeläget att upprätthålla restriktionerna tills hela huvudförhandlingen var avslutad. JO anförde, att det ligger i sakens natur att det ofta kan föreligga kollusionsfara i ett mål av aktuellt slag. Kollusionsfaran torde dock normalt sett vara som mest påtaglig under förundersökningens inledande skede för att därefter avklinga. Endast i undantagsfall torde kollusionsfara föreligga efter det att rätten upptagit den muntliga bevisningen i målet. Det är därför av stor vikt, att åklagaren fortlöpande är uppmärksam på att ändrade förhållanden kan medföra att restriktionerna upphävs eller att man i vart fall medger lättnader i form av t.ex. ett bevakat besök eller avlyssnat telefonsamtal. I den mån en åklagare avslår en begäran om upphävande av restriktioner eller om en lättnad i dessa, ligger det i sakens natur att åklagaren gör klart för sig på vilket sätt utredningen skulle kunna försvåras vid ett bifall. I förevarande fall hade åklagaren förvisso rättens tillstånd att upprätthålla restriktionerna, när hon av den häktades försvarare under en paus i förhandlingen ombads att häva dessa så att den häktade skulle få tillfälle att tala med sin sambo. I målet återstod då endast personalia och pläderingar. Åklagaren medgav inte ens, att den häktade i närvaro av häktningsspersonalen kunde få samtala med sin sambo. Åklagaren angav inte närmare på vilket sätt den häktade i detta läge skulle ha kunnat försvåra utredningen. JO kunde därför inte finna annat än att åklagaren borde ha tillåtit samtalet.¹⁵⁸

I ett annat fall ansåg JO att en tilltalad, som efter avslutad huvudförhandling var häktad med flyktfara som enda särskilt häktningsskäl, felaktigt ålagts restriktioner av åklagare. Omständigheterna var följande. Den tilltalade hade dömts till fängelse för bl.a. grov misshandel. Rätten förordnade, att den dömde skulle kvarbli i häkte till dess domen i ansvarsdelen vunnit laga kraft mot honom. Som häktningsskäl angavs att det fanns risk, att den tilltalade avvek eller annars undandrog sig straff. Den dömde anförde klagomål bl.a. över att åklagaren under häktningstiden efter domen ålagt honom besöks- och brevrestriktioner. Åklagaren gjorde den bedömningen, att kollusionsfara

¹⁵⁷ RÅC I:120

¹⁵⁸ JO 1996/97 s. 62

förelåg, då det fanns en mycket stor risk att den dömde och sambon skulle prata ihop sig om en för den dömde passande version av händelseförloppet, om de fick träffas på tu man hand. Det var därför av yttersta vikt, att ingen sådan muntlig kommunikation skedde före förhandlingen i HovR:n. Åklagaren ansåg sig därför ha haft rätt att ålägga den dömde besöks- och brevrestriktioner. JO anförde, att i allmänhet torde kollusionsfara inte längre föreligga sedan huvudförhandling hållits och dom avkunnats. I detta fall gjorde åklagaren en annan bedömning. JO ansåg inte, att det fanns någon anledning att uttala sig om åklagarens uppfattning. Han menade, att frågan i stället var, om det varit riktigt att meddela restriktioner trots att TR:n endast angivit flykttfara som skäl för att den dömde skulle vara häktad efter domen. JO menade, att man av det förhållandet att rätten endast grundat häktningsbeslutet på flykttfara, kunde sluta sig till att domstolen därmed gjort bedömningen, att det inte förelåg andra skäl som motiverade häktning. JO framhöll vidare, att det är en förutsättning för att åklagaren skall kunna meddela besöks- och brevrestriktioner, att domstolen lagt kollusionsfara till grund för häktningsbeslutet. JO hänvisade i sin bedömning till ett uttalande av RÅ angående just riktigheten i att meddela restriktioner efter det att dom har avkunnats i målet.¹⁵⁹ I det uttalandet anförde RÅ, att även om risk för att den misstänkte skall undanröja bevisningen eller på annat sätt försvåra utredningen i flertalet fall inte längre föreligger sedan huvudförhandlingen avslutats, är det uppenbart att omständigheterna ibland kan vara sådana, att kollusionsfara föreligger ända till dess domen vinner laga kraft. Den enda möjligheten som står till buds för åklagaren, om han finner restriktioner för den häktade påkallade även efter huvudförhandlingen, är att yrka häktning på grund av kollusionsfara och att noggrant och uttömmande för rätten ange de omständigheter som enligt hans mening utgör kollusionsfara samt hemställa, att rätten vid bifall till yrkandet i dom eller beslut anger den åberopade grunden för häktning.¹⁶⁰ Mot bakgrund av det anförda ansåg JO, att det var felaktigt att ålägga den dömde restriktioner utan att ha stöd för det i TR:ns häktningsbeslut.¹⁶¹

5.3 Användningen av okonventionella spaningsmetoder

Vissa spanings- och utredningsmetoder kan leda till att etiska frågor ställs på sin spets.¹⁶² Det är därför viktigt, att etiska aspekter beaktas vid användningen av s.k. okonventionella spaningsmetoder. En kortsiktig vinst, som kan uppnås i ett enskilt ärende, får inte göras på bekostnad av allmänhetens förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna. Man bör därför avstå ifrån att använda okonventionella metoder, om den tilltänkta

¹⁵⁹ JO 1988/89 s. 41

¹⁶⁰ RÅ ÅD 437-81

¹⁶¹ JO 1988/89 s. 41

¹⁶² Lindberg, SvJT, s. 215

åtgärden innehåller sådana metoder som i efterhand kan leda till att myndigheternas brottsbekämpande verksamhet allmänt ifrågasätts.¹⁶³

Vid användningen av okonventionella metoder bryts kraven på effektivitet i det brottsbekämpande arbetet mot rättssäkerhets- och integritetskrav. Det blir därför alltid en fråga om avvägningar av grannliga natur, om man i det enskilda fallet skall tillämpa en okonventionell metod.¹⁶⁴ När okonventionella metoder kommer till användning är det därför viktigt, att åklagaren är klar över sin roll och hur han bör förhålla sig i olika frågor.¹⁶⁵ Okonventionella metoder i utrednings- och spaningsarbete aktualiseras främst i syfte att komma åt mycket grov brottslighet, exempelvis grov narkotikabrottslighet.¹⁶⁶

Det finns ingen lagreglering avseende okonventionella spaningsmetoder. Justitiekontoret har i anslutning till överväganden angående tillåtligheten av okonventionella metoder framhållit, att det faktum att lagstiftaren inte uttryckligen har förbjudit användandet av en viss metod inte kan tolkas så, att den bör komma till användning.¹⁶⁷ Det är m.a.o. inte tillåtet med motsatsslut när det gäller om en viss metod kan accepteras utifrån de allmänna värderingar som gäller i vårt samhälle.¹⁶⁸

Provokation är en av de mest omdiskuterade och kontroversiella metoderna för brottsbekämpning. Den ställer flera centrala principer och svåra gränsdragningar på sin spets.¹⁶⁹ Med provokation avses att polisen använder sig av metoden att locka eller utmana någon till en handling eller ett uttalande, som kan vara besvärande.¹⁷⁰ Man brukar skilja mellan två former av provokation, brottsprovokation och bevisprovokation. Brottsprovokation avser en handling som har som syfte att framprovocera ett brott. Bevisprovokation avser en handling som syftar till att skaffa fram bevisning om redan begånget brott. Gränsen mellan de två formerna av provokation är ofta svår att dra. Det som vid första anblick ter sig som en bevisprovokation kan vid närmare särskådande visa sig vara en brottsprovokation och tvärtom.¹⁷¹

Det finns inget stadgande som allmänt förbjuder provokation. Rättspraxis är mager, då det endast finns några få fall från HD som berör provokation. Mest stoff finner man i uttalanden från JO, JK och RÅ.¹⁷²

¹⁶³ RPS Rapport 1994:3, Promemoria angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m., s. 67 f.

¹⁶⁴ RPS Rapport 1994:3, s. 57

¹⁶⁵ Lindberg, SvJT, s. 215

¹⁶⁶ Prop. 1983/84:111 s. 44

¹⁶⁷ JuU 1981/82:38 s. 14

¹⁶⁸ Prop. 1983/84:111 s. 45

¹⁶⁹ Holmér, Hans, Rättssäkerheten och de nya brottsundersökningsmetoderna. NTfK 1984, s. 185

¹⁷⁰ Prop. 1983/84:111 s. 45

¹⁷¹ RPS Rapport 1994:3, s. 19 f.

¹⁷² Axberger, a.a., s. 15

När man använder sig av provokation som arbetsmetod uppkommer bl.a. frågan om hur man skall se på provokatörens roll. Under vilka förutsättningar gör han sig skyldig till brott? Vad angår provokatörens straffbarhet kan sägas, att en provokatör i det allmännas tjänst, som företar en otillåten provokation, kan fällas till ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB.¹⁷³ Svensk rätt har den generella begränsningen, att en tjänsteman inte får begå kriminaliserade handlingar för att kunna efterforska eller avslöja brott.¹⁷⁴ Bortsett från denna generella bestämmelse om tjänstefel är sanktionsmöjligheterna mot otillåtna provokationsåtgärder begränsade. Icke straffrättsliga sanktioner såsom disciplinansvar och tillrättavisande från JO, JK och RÅ utgör därför väl så viktiga, om än inte så kraftfulla, korrektiv mot felaktig myndighetsutövning i form av otillåten provokation.¹⁷⁵

JO har uttalat sig om provokation i ett ärende, den s.k. knivfällan. Omständigheterna i fallet var följande. Polisen utredde beskyllningar mot en pastor för kriminell homosexuell aktivitet och tjänstebrott. En yngling uppgav för polisen, att pastorn utövade sexuellt umgänge med honom. Detta skulle ha ägt rum i pastorns bostad. Vid det aktuella tillfället skulle ynglingen enligt egen utsaga ha glömt kvar en fällkniv. För att utröna trovärdigheten i ynglingens berättelse arrangerade polisen ett telefonsamtal mellan de båda inblandade i syfte att förmå pastorn att ta emot den unge mannen i bostaden. Avsikten var vidare, att ynglingen skulle fråga efter kniven och sedan eventuellt kunna förete den för polisen som stöd för sin tidigare berättelse. Såväl telefonsamtalet som besöket kom till stånd, allt under polisens dolda överinseende. Pastorn kändes överhuvudtaget inte vid den unge mannen och någon kniv kom inte heller fram. JO anförde, att det under inga omständigheter torde vara förbjudet för en förundersökningsledare att i avsikt att få den misstänkte att avslöja sig eller för att skaffa fram bevis mot honom, iscensätta situationer för att medvetet vilseleda honom. Särskilt i grova brottmål, där ett viktigt samhällsintresse kräver klarläggande av brottet, torde det förekomma, att förundersökningsledaren genom att på ett eller annat sätt föra den misstänkte bakom ljuset, förmår honom till en handling, som, även om handlingen i och för sig inte är brottslig, sedan kan läggas honom till last såsom bevis för hans skuld. Det är otvivelaktigt så, att en åtgärd av detta slag kan för den som utsätts för densamma framstå såsom kränkande eller som ett hot mot hans integritet, framför allt om han inte är skyldig till det brott han misstänks ha begått. Anlitandet av en dylik undersökningsmetod kräver därför ett synnerligen noggrant övervägande och uppställer stora fordringar på omdömet hos den som har att besluta i saken. Innan metoden tillgrips måste således ingående övervägas, huruvida åtgärden kan anses försvarlig med hänsyn till arten av det brott som det är fråga om. Hänsyn måste vidare tas till styrkan av misstanken mot den som utsätts för åtgärden och till de

¹⁷³ RPS Rapport 1994:3 s. 21 f.

¹⁷⁴ RPS Rapport 1994:3 s. 33

¹⁷⁵ Axberger, a.a., s. 41

eventuella skadeverkningar åtgärden kan medföra samt det resultat i bevishänseende som kan vinnas genom densamma. JO var av den uppfattningen, att åklagaren förfarit oriktigt i ifrågavarande ärende. Han ansågs inte med hänsyn till brottets art och de alltför svaga misstankarna om brottslighet ha varit berättigad att vidta undersökningsmetoden i fråga, då denna kunnat resultera i betydande skadeverkningar och utan att vara av något värde för utredningen. JO ansåg därför, att åklagaren inte kunde undgå åtal för tjänstefel.¹⁷⁶

HD uttalade sig närmare om samma fråga i det mål om tjänstefel som väcktes mot åklagaren. Majoriteten i HD lämnade visserligen åtalet utan bifall men fann, att de vidtagna åtgärderna överskridit gränserna för det tillåtliga. Man framhöll, att de ifrågavarande spaningsåtgärderna till sin art utgjorde ett allvarligt ingrepp i den enskildes integritet och att stor återhållsamhet måste iaktas beträffande användandet av sådana metoder. Den misstanke, som på grundval av ynglingens uppgifter kunde riktas mot pastorn, var inte stark och den brottslighet som det var fråga om kunde inte anses vara av så allvarlig art, att det hade funnits fog för åtgärderna. Detta gällde enligt HD:s majoritet även om svårigheten att erhålla bevis för homosexuell otukt beaktades. De vidtagna åtgärderna befanns felaktiga och otillåtna. Till grund för åtalets ogillande synes en mer allmän försvarlighetsbedömning ha legat, där det bl.a. beaktades att åklagaren ”icke genom förfarandet överträtt någon uttrycklig bestämmelse eller klar praxis; frågan om åtgärdens tillåtlighet beror av en avvägning mellan olika intressen som strida mot varandra”. Avvägningsfrågan bedömdes som vansklig och då åklagaren inte befanns ha brustit i objektivitet, ansåg majoriteten inte, att han kunde fällas till ansvar. Minoriteten, tre justitieråd, ville bifalla åtalet för tjänstefel. De menade, att även om den omständigheten att pastorn skulle kunna dömas till ansvar för tjänstefel inte kunde anses som obetydlig, var brottet likväl inte så allvarligt, att det påkallade en spaningsåtgärd som medförde ett allvarligt intrång för den enskilde. De ansåg vidare, att misstankarna mot pastorn var svagt grundade och att det fanns anledning att se med misstro på ynglingens uppgifter. Dessutom kunde besöket antas komma att få ringa betydelse i bevishänseende. Å andra sidan var det tydligt, att det tilltänkta besöket kunde medföra allvarliga skadeverkningar. På grund av det anförda ansåg minoriteten, att åklagaren inte kunde undgå ansvar för tjänstefel.¹⁷⁷

Någon brottsprovokation var det således inte fråga om. Eventuellt skulle man kunna tala om bevisprovokation. Det otillbörliga i polisens agerande låg främst i intrånget i enskilds integritet, vilket både JO och HD framhöll. På sätt och vis rörde det sig om förtäckt husrannsakan. Rättsfallets principiella intresse ligger i den avvägning HD gjorde med beaktande av brottsmisstankens styrka, brottets svårighet och alternativa tillvägagångssätt.¹⁷⁸

¹⁷⁶ JO 1953 s. 163

¹⁷⁷ NJA 1953 s. 582

¹⁷⁸ Axberger, a.a., s. 19

JK hade i ett ärende att ta ställning till, huruvida användandet av vissa spaningsåtgärder vid en utredning om narkotikabrott kunde anses tillåtna. Omständigheterna var i korthet följande. Polisen lät genom en postkontroll på en postanstalt undersöka en försändelse, som visade sig innehålla amfetamin. Polisen ersatte en del av amfetaminet med en okänd substans. Åklagaren fattade härefter beslut om att postförsändelsen skulle gå vidare till adressaten. Adressaten hävdade, att polisen härigenom använt en spaningsmetod som överskridit gränsen för vad som kan anses tillbörligt. JK ansåg inte, att åklagarens underlåtenhet att beslagta amfetaminförsändelsen inneburit en otillåten provokation, då adressaten varken lockats eller utmanats till någon brottslig handling. I stället lämnades adressaten på grund av att polisen inte ingrep tillfälle att fullfölja sina ursprungliga planer, nämligen att ta befattning med narkotikan och sälja den vidare till missbrukare. Åklagarens beslut innebar därför enligt JK endast att ingripandet uppskjutits till ett senare tillfälle. JK anförde vidare, att vid bedömningen av om en sådan spaningsåtgärd som det här var frågan om skall anses godtagbar, måste en avvägning göras mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller som det finns risk att den medför och å andra sidan brottets grovhet och de fördelar ur bevissynpunkt som står att vinna. JK var av den uppfattningen, att den skada som spridning av narkotika medför, i de flesta fall talar mot att uppskjuta ett beslag av narkotika. Åklagaren ansåg, att adressaten inte var bunden vid försändelsen vid den tidpunkt, då den avhämtades på posten. JK delade denna uppfattning. Frågan för åklagaren var då, om ett ingripande vid detta tillfälle hade gjort det möjligt att fortsätta förundersökningen på ett sådant sätt, att tillräckliga bevis för en fällande dom mot adressaten hade kunnat erhållas. Åklagaren hade således att göra en avvägning mellan å ena sidan risken för att narkotikan skulle spridas bland missbrukare och å andra sidan att ingripandet mot adressaten endast skulle leda till att den mängd amfetamin som försändelsen innehöll undandrogs marknaden, medan adressaten i brist på bevis skulle undgå åtal. Åklagaren gjorde bedömningen, att det inte förelåg någon förutsättning att erhålla ytterligare bevisning under förundersökningen efter det att ett ingripande gjorts. JK konstaterade, att dessa farhågor var välgrundade. JK fann på grund av det anförda, att åklagaren haft fog för sitt beslut att låta försändelsen lämnas ut till adressaten. Vid denna bedömning utgick JK ifrån att strävan varit att ingripa mot adressaten så snart tillräcklig bevisning för åtal mot honom erhållits.¹⁷⁹

RÅ har i ett ärende berört frågan om provokation under en narkotikautredning. En åklagare lät framställa och utplacera ett fingerat meddelande till en häktad, som var misstänkt för smuggling av ett större narkotikaparti, i avsikt att få den häktade att avslöja sig. Förfarandet att placera ett falskt meddelande i avsikt att lura mottagaren att svara på detta var en form av provokation, som syftade till att den misstänkte genom ett svarsmeddelande skulle röja uppgifter som inte kommit fram i förhör. RÅ

¹⁷⁹ JK 1988 s. 92

menade, att metoden fick anses vara både ovanlig och integritetskränkande. Av åklagarens yttrande framgick, att det främsta syftet var att klarlägga om den häktade hade kommunicerat med sin f.d. maka som även hon var häktad såsom misstänkt för grovt narkotikabrott. Hans syfte var således inte i första hand att få fram ytterligare bevisning om själva brottet. RÅ menade ändå, att det låg närmast till hands att betrakta förfarandet som en form av bevisprovokation, vilket är tillåtet inom svensk rätt. Något direkt lagligt hinder mot förfarandet som sådant förelåg därför inte. RÅ anförde vidare, att det endast finns allmänna riktlinjer för under vilka förutsättningar bevisprovokation kan godtas. Inom åklagarväsendet har det inte utfärdats något uttryckligt förbud mot att använda denna typ av provokation. Det ligger dock i sakens natur att särskild försiktighet måste iakttas, när det är fråga om åtgärder av detta slag, bl.a. mot bakgrund av det krav på objektivitet som ställs på åklagaren. Det kan i princip inte anses stå i samklang med åklagarens objektivitet att förfärdiga och utnyttja falska meddelanden. RÅ uttalade vidare, att även om användandet av medvetet oriktiga uppgifter är direkt förbjudet i lag endast när det gäller förhör¹⁸⁰, ligger det i sakens natur att en åklagare inte heller i andra sammanhang får tillgripa sådana metoder under en förundersökning. Åklagarens åtgärd var därför enligt RÅ inte acceptabel. RÅ menade, att det bör vara en grundläggande förutsättning för att åklagare skall kunna använda sig av okonventionella metoder att alla andra möjligheter är uttömda. Det måste vidare alltid göras en bedömning av, om det i det enskilda fallet är försvarligt med en så ingripande åtgärd som provokation.¹⁸¹

Mot bakgrund av lagstiftarens syn på okonventionella metoder, JO:s, JK:s och RÅ:s uttalanden samt rättspraxis kan vissa principer sägas ha vuxit fram. Man kan exempelvis utläsa att bevisprovokation anses tillåten men däremot inte brottsprovokation. Lagstiftaren har markerat, att provokation är en metod som enbart bör tillgripas i undantagsfall. Det har uppställts stränga krav på de situationer där provokation kan godtas. Kraven kan kort sammanfattas så, att det skall vara fråga om grov brottslighet, att det skall finnas en stark misstanke mot den som provokationen skall riktas emot, att provokationen måste utformas så att det inte finns någon risk för att den provocerade begår ett brott han annars inte skulle ha gjort sig skyldig till, att provokationen inte får innebära att polisen begår ett brott, att provokationen skall kunna leda till bevisning, som är meningsfull att använda, samt att andra mer konventionella metoder att skaffa bevisning skall ha misslyckats eller vara uteslutna. Det sistnämnda kan sägas vara ett utslag av behovsprincipen. Även proportionalitetsprincipen aktualiseras i dessa sammanhang, då denna uttrycker en avvägning, ett krav på att de skyddsintressen som aktualiseras skall vägas mot varandra. Även om åtgärden passerar vid behovsprövningen, kan den vara otillåten enligt

¹⁸⁰ se 23 kap. 12 § RB

¹⁸¹ RÅ ÅD 636-90

proportionalitetsprincipen på grund av det intresse den kränker är viktigare än det den syftar till att uppnå.¹⁸²

Beträffande fattande av beslut om provokation är en allmänt framförd åsikt, att sådana beslut inte skall kunna fattas av enskild polisman ”på fältet”, utan det skall istället fattas av åklagare, polischef eller annan som befinner sig i chefsposition.¹⁸³ JO har i ett ärende fastslagit, att ett beslut om bevisprovokation under förundersökning skall fattas av åklagare. JO anförde följande. En grundläggande förutsättning för användningen av bevisprovokation är att det är fråga om ett allvarligt brott. Bevisprovokation är således i princip utesluten, om misstanken avser ett sådant brott av enkel beskaffenhet som åsyftas i 23 kap. 3 § första stycket RB. Om någon skäligen kan misstänkas för brottet, följer det därför direkt av huvudregeln i detta lagrum, att förundersökningsledarskapet skall utövas av åklagaren och att det således är denne som skall besluta om användningen av bevisprovokation. Även i sådana fall, där brottsmisstanken visserligen är tillräckligt väl underbyggd för att kunna läggas till grund för användningen av bevisprovokation men gärningsmannen är okänd, något som t.ex. kan tänkas uppkomma i en utpressningssituation, skall beslut om provokation fattas av åklagaren. Detta följer enligt JO:s mening av regeln i 23 kap. 3 § första stycket andra meningen RB, som stadgar att åklagaren även i de fall, när det inte finns någon person som är skäligen misstänkt för brottet, skall överta ledningen av förundersökningen, om det är påkallat av särskilda skäl. JO var således av den uppfattningen, att regleringen i 23 kap. 3 § första stycket RB i princip utesluter, att beslut om bevisprovokation i vissa fall beslutas av en polisman i polischefsbefattning. JO menade, att en sådan ordning framstår som egendomlig redan av det skälet, att polischefspersonal normalt inte utövar polisiärt förundersökningsledarskap. En annan sak är att åklagaren, innan han beslutar om en sådan åtgärd, bör samråda med en ansvarig polisman på polischefsnivå och att det sedan ankommer på polismyndigheten att fatta de beslut av operativ karaktär som krävs för det praktiska genomförandet av aktionen.¹⁸⁴

Även om det finns åtskilliga uttalanden om provokation i doktrin, lagstiftningsärenden och JO-, JK- och RÅ-ärenden, är det svårt att i praktiken med säkerhet avgöra, om ett visst handlande innebär en bevisprovokation eller en brottsprovokation. Det kan därför uppkomma olika meningar om vad som är en tillåten respektive otillåten provokation i ett enskilt fall. Med de snäva gränser, som har dragits upp för vad som är en tillåten provokation, krävs det noggranna förberedelser och kontroll över händelseförloppet för att inte situationen snabbt skall utveckla sig i oönskad riktning.¹⁸⁵ I detta sammanhang är det viktigt att påpeka, att åklagaren ansvarar för allt som polisen företar sig när åklagaren är förundersökningsledare. Det är således åklagaren som blir ansvarig, då en

¹⁸² Axberger, a.a., s. 27 ff.

¹⁸³ Axberger, a.a., s. 35

¹⁸⁴ JO 1997/98 s. 118

¹⁸⁵ RPS Rapport 1994:3, s. 60 ff.

bevisprovokation övergår i en brottsprovokation. Det åligger därvid åklagaren att avbryta en operation, som utvecklas i riktning mot en otillåten brottsprovokation.¹⁸⁶ Om en åklagare avser att arrangera en provokation, måste han därför i förväg dels noggrant penetrera alla juridiska aspekter på provokationen och dels försäkra sig om att verkställigheten sker helt i enlighet med hans beslut.¹⁸⁷ Vidare skall provokationen dokumenteras, eftersom det annars blir svårt att i efterhand avgöra om provokationen varit motiverad och skett på ett korrekt sätt.¹⁸⁸

5.4 Sekretess under förundersökning

Förundersökningen är i princip hemlig, vilket motiveras inte bara av hänsyn till undersökningens effektivitet utan även av kravet, att den misstänkte och andra som hörs under utredningen inte skall utsättas för oberättigad uppmärksamhet.¹⁸⁹ I uppmärksammade brottmål får åklagaren ofta förfrågningar angående förundersökningens läge. Det finns sekretessregler, som föreskriver i vilken mån åklagaren på förundersökningsstadiet är berättigad att lämna svar på sådana förfrågningar.¹⁹⁰ I 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 och 18 §§ SekrL finns de centrala bestämmelserna om sekretess i åklagarverksamheten.

I bestämmelsen i 5 kap. 1 § SekrL föreskrivs sekretess med hänsyn till intresset att förebygga och beivra brott. För åklagarväsendets del finns sekretesskyddet i paragrafens första stycke, den s.k. förundersökningssekretessen, som bl.a. gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användningen av tvångsmedel i sådant mål eller i åklagarmyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.¹⁹¹ Sekretessen gäller endast om följden av att uppgiften lämnas ut kan antas bli, att syftet med den beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller om den framtida verksamheten skadas. Här åsyftas åtgärder och verksamhet för att på olika stadier bekämpa brottsligheten. Med ”åtgärder” förstås främst beslut och ingripanden, som hänför sig till ett särskilt ärende. En uppgift, vars röjande t.ex. kan försvåra en pågående brottsutredning, kan alltså hållas hemlig. På grund av skaderekvisitets utformning kommer sedan åtal väckts sekretess gälla endast för uppgifter som har generell betydelse för brottsspaning och brottsutredning.¹⁹²

¹⁸⁶ Schultz, Nils-Erik, Anteckningar från åklagarkurs III 2001-03-06

¹⁸⁷ Lindberg, SvJT, s. 216

¹⁸⁸ Axberger, a.a., s. 36

¹⁸⁹ Ds 1993:29, s. 48

¹⁹⁰ Heuman, Lassen, a.a., s. 131

¹⁹¹ Dalhqvist, Anna-Lena, Sekretess av intresse för åklagarväsendet. Stockholm 1999, s. 4:1

¹⁹² Berggren, Nils-Olof i Karnov, Band 1, 2000/2001, s. 208

I 9 kap. 17 och 18 §§ SekrL finns regler om sekretess beträffande förundersökning till skydd för enskildas intressen. I 9 kap. 17 § SekrL föreskrivs bl.a., att sekretess gäller i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål och i åklagarmyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessbestämmelsen gäller för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart, att uppgiften kan röjas utan den enskilde eller honom närstående lider skada eller men. Det är ett omvänt skaderekvisit, som innebär att det föreligger en presumtion för sekretess och den som prövar frågan om utlämnande skall kunna motivera att sekretessen kan brytas. Sekretess gäller vidare för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.¹⁹³ JO uttalade i ett ärende, att faran måste ha visst fog för sig. Det räcker således inte bara med ett allmänt uttalande från anmälaren, att han vill vara anonym.¹⁹⁴ Regeln omfattas av ett rakt skaderekvisit, dvs. offentlighet är huvudregeln, vilket innebär, att den som skall pröva om en uppgift kan lämnas ut skall kunna motivera sekretess. Denna sekretess kan dock bara i begränsad omfattning göras gällande mot den misstänkte. Denne har sålunda enligt 23 kap. 18 § RB en ovillkorlig rätt att ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen och kan givetvis inte i en rättegång undanhållas någon omständighet som åberopas som bevisning mot honom.

I 9 kap. 18 § SekrL föreskrivs vissa undantag från sekretessen enligt 17 §. Sekretess gäller inte avseende åklagarens beslut i åtalsfrågan och i fråga om beslut, huruvida förundersökning inte skall inledas eller läggas ned. Det är bara beslutet som blir offentligt. Sålunda blir t.ex. för den misstänkte graverande utsagor, som antingen vederlagts av annan bevisning eller inte räckt till för beslut om åtal, inte offentliga, såvida de inte har redovisats i avskrivningsbeslutet. Vidare är handläggningen av strafförelägganden inte underkastad sekretess.¹⁹⁵ I bestämmelsen regleras också vilken verkan det har för sekretessen, att uppgifter som har inhämtats under förundersökningen lämnas vidare till en domstol med anledning av åtal. Sekretessen kvarstår i sådana fall för det första avseende uppgifter som hos domstol har sekretesskydd enligt 9 kap. 16 § SekrL. I sistnämnda paragraf finns föreskrifter om sekretess hos domstolar i mål om ansvar för bl.a. sexualbrott. Syftet är givetvis att garantera, att skyddet hos domstolen inte blir illusoriskt genom att uppgifterna är oskyddade hos förundersökningsmyndigheten. Sekretess gäller för det andra om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet. I det ganska vanliga fallet att åtal inte väcks mot alla misstänkta, som har hörts under en viss förundersökning, är det i allmänhet uppenbart, att uppgifterna under förundersökningen beträffande personer som inte åtalas saknar betydelse i målet. Sådana

¹⁹³ Holmgren, Martin i Karnov, Band 1, 2000/2001, s. 239 f.

¹⁹⁴ JO 1983/84 s. 247

¹⁹⁵ Holmgren, Martin, a.a., s. 239 f.

uppgifter åtnjuter sålunda sekretesskydd även sedan åtal väckts. För det tredje upphör sekretessen inte att gälla hos förundersökningsmyndigheten även sedan åtal väckts vad avser uppgifter i sådan allmän handling som förundersökningsmyndigheten erhållit från en annan myndighet, där uppgifterna är sekretessbelagda.¹⁹⁶

I ett fall, som varit föremål för JO:s granskning, riktade JO misstankar mot en åklagare för brott mot tystnadsplikt. Omständigheterna var i korthet följande. Två makar var misstänkta för bl.a. rån och häktades. Under häktningstiden granskades makarnas brev efter beslut av åklagare. Granskningen genomfördes av åklagaren själv. Åklagaren delgavs misstanke om brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB bestående i, att hon vid ett telefonsamtal röjt uppgifter som hon var skyldig att hemlighålla enligt sekretessbestämmelsen i 9 kap. 17 § SekrL. Åklagaren hade vid ett telefonsamtal med maken efter hennes förfrågan läst upp delar av ett brev till maken från hans f.d. hustru. Åklagaren uppgav, att hon vid den aktuella tidpunkten hade en pressande arbetsbörda och att hon som åklagare inte fått särskild utbildning om sekretesslagen, som är svår att tillägna sig. JO menade, att han inte hade underlag för annan bedömning än att röjandet av uppgifterna skett av oaktsamhet från åklagarens sida. JO anförde vidare, att uppgifter, som under en förundersökning blir kända för åklagare genom vad denne erfar under brevgranskning, skiljer sig från andra typer av uppgifter i förundersökningen. Brevhemligheten är på olika sätt kringgärdad genom bestämmelser i RF, BrB, RB, häkteslagen m.fl. Integritetsskyddet för avsändaren och mottagaren av ett brev är därför mycket starkt. Detta medför, att det endast undantagsvis kan bli möjligt att lämna ut uppgifter om och ur brevväxling. Mot denna bakgrund fann JO det märkligt, att åklagaren, som hon själv uppgav, inte ens kom att tänka på att det kunde vara sekretess för den uppgift som maken frågade efter. JO tyckte det var än mer märkligt, att ingen varningsklocka ringde med hänsyn till sakinnehållet i brevet, dvs. att en annan kvinna skrev till kvinnans make och avslutade brevet på ett kärleksfullt sätt. Det bör krävas av en åklagare, som nästan dagligen har att granska brev, att denne är väl förtrogen med reglerna och tänker efter innan en uppgift lämnas ut. Av betydelse för bedömningen av gärningen var enligt JO också det förhållandet, att åklagaren inte endast bekräftade att ett brev fanns utan att hon också läste upp direkt ur brevet. JO:s sammanfattande bedömning var, att åklagaren av oaktsamhet brutit mot tystnadsplikten och att brottet inte kunde bedömas som ett ringa fall. I händelse av lagföring skulle någon annan påföljd än böter inte komma i fråga. JO beslöt därför att underlåta åtal, främst med beaktande av att det skedda berott på förhastande från åklagarens sida och att samma fel inte torde upprepas av henne.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Regner, Göran, Eliasson, Marianne och Heuman, Sigurd, Sekretesslagen. En kommentar. Nordstedts Juridik 1998, s. 9:53 f.

¹⁹⁷ JO 1987/88 s. 47

6 Åtalsprövning

6.1 Åtalsplikt och åtalsrätt

Vid fattandet av beslut i åtalsfrågan är åklagaren skyldig att iaktta objektivitet. Man kan dock inte gå så långt och säga, att åklagaren vid sin värdering av bevisningen skall tillämpa samma regler som domstolen vid dess avgörande av skuldfrågan.¹⁹⁸ Det får anses fel att säga, att åklagaren inte skall väcka åtal med mindre än att han känner sig så säker, att han själv är beredd att ta ansvaret för en fällande dom. Det förhåller sig nämligen på det sättet, att bevismaterialet aldrig föreligger i helt samma form för domstolen under huvudförhandlingen som i de dokument som åklagaren lägger till grund för åtalsprövningen. Bevisen kan efter den muntliga förhandlingen framstå som antingen starkare eller svagare än utifrån de skriftliga dokumenten. Det finns alltså en gråzon av tvivel, där det är rimligt att överlåta avgörandet till domstolen.¹⁹⁹ Formellt krävs inte mer än tillräckliga skäl för åtal, medan beviskravet för fällande dom är högre, då det skall stå utom rimligt tvivel, att den misstänkte begått brottet i fråga.²⁰⁰ Enligt RB är begreppet tillräckliga skäl mot den misstänkte den måttstock efter vilken åklagaren skall pröva, huruvida det föreliggande materialet medför skyldighet för honom att väcka åtal. Tillräckliga skäl för att den misstänkte är skyldig till brottet karaktäriseras i motiven till 20 kap. 6 § RB av, att åklagaren på objektiva grunder skall kunna motse den misstänktes sakfällande.²⁰¹

En tveksam fråga är den, huruvida en åklagare bör vara skyldig att åtala, när det visserligen objektivt sett föreligger tillräckliga skäl, men att åklagaren av någon anledning inte själv tror att den misstänkte är skyldig. Svaret torde vara, att åklagaren vid fattandet av beslut i åtalsfrågan inte bör ta hänsyn till sin subjektiva uppfattning, om han inte kan grunda densamma på objektiva omständigheter. Åklagarens beslut i åtalsfrågan innebär liksom domstols dom ett avgörande, som måste vara baserat på objektiva grunder.²⁰²

Åklagaren är skyldig att åtala så snart han på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom, men han är berättigad att väcka åtal redan då sannolika skäl mot den misstänkte föreligger.²⁰³ Sammanfaller då alltid åtalsplikt och åtalsrätt? Vid resonemanget härom spelar begreppen tillräckliga respektive sannolika skäl en avgörande betydelse. Dessa båda begrepp är normerande för åklagarens handlande. Sannolika skäl innefattar ett i förhållande till

¹⁹⁸ Heuman, Lassen, a.a., s. 123

¹⁹⁹ Andenaes, a.a., del 1, s. 65

²⁰⁰ Lindberg, SvJT, s. 215

²⁰¹ Elwing, Carl, M, Tillräckliga skäl. Lund 1960, s. 58

²⁰² Heuman, Lassen, a.a., s. 127

²⁰³ Heuman, Lassen, a.a., s. 123

tillräckliga skäl lägre krav på skälens styrka.²⁰⁴ Med begreppet sannolika skäl torde förstås, att det skall föreligga sannolika skäl för en fällande dom mot den misstänkte. Åklagaren skall alltså kunna räkna med, att den föreliggande utredningen i förening med vad som ytterligare beräknas framkomma vid huvudförhandlingen sannolikt skall leda till nyssnämnt resultat.²⁰⁵

20 kap. 6 § RB erbjuder inte åklagaren någon hjälp vid dennes bedömning av det föreliggande åtalsmaterialet. Åklagaren blir sålunda hänvisad till att använda begreppen tillräckliga respektive sannolika skäl mot den misstänkte och med ledning av dem undersöka det relevanta åtalsmaterialets beskaffenhet.²⁰⁶ Det säger sig självt, att det i många situationer måste vara mycket svårt för åklagaren att avgöra, huruvida det föreligger tillräckliga eller sannolika skäl till åtal. Det finns en tendens att åklagare lite för ofta drar sig från att väcka åtal. Åklagaren måste förvisso kunna emotse en fällande dom, men om ribban sätts för högt kan detta medföra att åklagaren till slut själv agerar domstol. Det är ju inte åklagaren utan rätten som skall stå för den slutliga prövningen.²⁰⁷

Åtalsplikten innebär, att åklagaren i de fall han borde ha väckt åtal, dvs. då bevisningen är tillräcklig för att fälla den misstänkte men han underlåtit det, kan fällas till ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB alternativt göra sig skyldig till tjänsteförseelse enligt 14 § LOA. Väckande av åtal tyder endast på att åtalsrätt är för handen. Åtalsplikten kan däremot endast klart utläsas av de fall, där ett underlåtet åtal föranlett ansvarstalan mot en åklagare och bedömts såsom tjänstefel.²⁰⁸ Dylika fall är dock sällsynt förekommande och av äldre datum.²⁰⁹

Frågan om tillräckliga skäl får därvid sin betydelse genom att dessa kan medföra tjänsteplikt för åklagaren att väcka åtal. Frågan om sannolika skäl blir av särskild vikt med hänsyn till åklagarens möjligheter att freda sig från ansvar för obefogat åtal, 15 kap. 5 § tredje stycket RB.²¹⁰ Åklagaren gör sig skyldig till obefogat åtal, om åtalsrätt inte föreligger, dvs. om han väcker åtal trots att det inte finns sannolika skäl för att åtalet skall lyckas.²¹¹ Detta stadgande har dock inte tillämpats i modern tid och det torde inte ha någon starkare inverkan på åklagaren, när han står i begrepp att avgöra en åtalsfråga.²¹²

²⁰⁴ Elwing, a.a., sid. 45

²⁰⁵ Heuman, Lassen, a.a., s. 123 f.

²⁰⁶ Elwing, a.a., sid. 57 f.

²⁰⁷ Elwing, a.a., sid. 74

²⁰⁸ Elwing, a.a., sid. 45

²⁰⁹ se t.ex. JO 1913 s. 32, 1929 s. 29, 1935 s. 92, 1944 s. 58 och s. 70

²¹⁰ Elwing, a.a., sid. 58

²¹¹ Ekelöf V, a.a., s. 148

²¹² Lithner, a.a., sid. 150

Den ovisshet, som kan göra sig gällande vid åklagarens bedömning av åtalsfrågan, hänför sig i övervägande antalet fall till bevisfrågan. Det är här som de verkligt svårbemästrade bedömningssituationerna regelmässigt uppstår. Ovisshet vid åtalsprövningen kan givetvis också uppkomma med avseende på ett annat problemkomplex, rättsfrågan. Råder ovisshet i fråga, som angår rättstillämpningen, torde åtal vara berättigat, om det fordras en prövning i domstol för att kunna undanröja ovissheten.²¹³ Ibland kan en bevis- eller rättsfråga vara så tveksam, att den bör underkastas rättslig prövning även om åklagaren är på det klara med att åtalet kan komma att ogillas.²¹⁴

Skulle åklagaren före eller under huvudförhandlingen bli övertygad om att en frikännande dom är den riktiga, är det hans skyldighet att bidra till detta genom att lägga ned åtalet. Det är i ett mycket litet antal fall, som det under tiden mellan åtalets väckande och huvudförhandling tillkommer sådan ny bevisning, att man har anledning att återkalla ansvarsyrkandet. Följaktligen kan åklagaren med lugnt samvete låta åtalet fullföljas till huvudförhandling och först där ta ställning till de eventuella överraskningar som kan uppkomma genom att bevisningen visar sig ha helt annat värde än vad som tidigare antagits.²¹⁵

6.2 Åtalsunderlåtelse och strafföreläggande

Om åklagaren vid åtalsprövningen med tillämpning av gällande bedömningsprinciper finner den misstänkte skyldig till brottet och åtal följligen i och för sig är ofrånkomligt, kompliceras ofta situationen genom att det har gjorts vissa avsteg från den absoluta åtalsplikten i 20 kap. 6 § RB. Även om lagen utgår från den generella förutsättningen, att alla brottsliga handlingar skall beivras av domstol, har den från detta betraktelsesätt undantagit två viktiga grupper av fall. Vid prövningen av åtalsfrågan har åklagarna att beakta i vad mån reglerna om åtalsunderlåtelse är tillämpliga i det konkreta fallet och även huruvida strafföreläggande bör väljas i stället för åtal.²¹⁶ Åklagarna har i detta avseende i stor utsträckning anförtrotts en lämplighetsprövning.²¹⁷

Enligt 20 kap. 7 § första stycket RB får en åklagare under vissa förutsättningar besluta om åtalsunderlåtelse i vissa i paragrafen närmare angivna typfall, hänförliga till brottets art, gärningsmannens person eller vissa andra speciella omständigheter. För alla dessa fall gäller den generella förutsättningen för åtalsunderlåtelse, att inte något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Med väsentligt allmänt intresse avses

²¹³ Elwing, a.a., sid. 92

²¹⁴ Lindberg, SvJT, s. 215

²¹⁵ Lithner, a.a., s. 160 f.

²¹⁶ Elwing, a.a., s. 20 f.

²¹⁷ RÅC I:124

såväl allmänpreventiva som individualpreventiva ändamål. Med väsentligt enskilt intresse avses i första hand målsägandens ekonomiska intresse av att åtal väcks, så att han själv inte behöver föra skadeståndstalan. Paragrafens andra stycke möjliggör vidare åtalsunderlåtelse, om det av särskilda skäl är uppenbart, att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller av andra skäl krävs att åtal väcks. Detta gäller extraordinära fall och regeln bör därför tillämpas restriktivt.²¹⁸

Lagstiftaren har för tillämpningen av åtalsunderlåtelse således uppställt vissa tämligen fixerade gränser. Det är dock uppenbart, att åklagaren inom dessa gränser har möjlighet att bruka ett inte ringa mått av sitt eget fria skön.²¹⁹ Prövningen av åtalsunderlåtelsefrågan inskränker sig som regel till frågan, huruvida det i det särskilda fallet föreligger sådana omständigheter, att åtal kan efterges utan nämnvärd risk för straffbudets efterlevnad.²²⁰

Ett beslut om åtalsunderlåtelse innefattar ett konstaterande från åklagarens sida, att den misstänkte har begått ett visst brott för vilket åtal emellertid inte skall väckas. I princip förutsätter därför ett beslut om åtalsunderlåtelse, att utredningen är fullständig och att det är klarlagt att den misstänkte har begått brottet. I praktiken krävs normalt att den misstänkte har erkänt. Något absolut krav på erkännande finns dock inte. Även om ett formellt erkännande inte föreligger, kan därför undantagsvis ändå finnas utrymme för åtalsunderlåtelse. Det måste dock stå helt klart, att den misstänkte verkligen begått brottet.²²¹

Bestämmelser om strafföreläggande finns i 48 kap. RB. Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan, dock ej normerande böter.²²² Mellan beslut om strafföreläggande och åtalsunderlåtelse föreligger det en viss överensstämmelse. I båda fallen får åklagaren företa den ifrågavarande åtgärden i stället för att väcka åtal. Skillnaden består i att gärningsmannen vid åtalsunderlåtelse går fri från påföljd, medan ett strafföreläggande innebär en uppmaning till denne att underkasta sig en däri angiven påföljd. Gärningsmannens ”godkännande” av strafföreläggandet skall inte enbart innefatta, att han erkänner gärningen utan även att han godtar det förelagda straffet.²²³ Strafföreläggandet kan sägas formellt innebära ett avsteg från den absoluta åtalspliktens princip såtillvida, att åtal inte väcks fastän brott föreligger. Dock innefattar ett dylikt föreläggande ett surrogat för åtal.²²⁴ För att strafföreläggande skall utfärdas fordras, att åklagaren i vanlig ordning företagit en åtalsprövning och därvid funnit att förutsättningar för åtal

²¹⁸ RÅC I:124

²¹⁹ Elwing, a.a., s. 43

²²⁰ Elwing, a.a., s. 356

²²¹ RÅC I:124

²²² 48 kap. 4 § RB

²²³ Ekelöf V, a.a., s. 243

²²⁴ Elwing, a.a., s. 42

föreligger men att åtal likväl inte är nödvändigt. Det är att märka, att åklagaren aldrig är skyldig att använda sig av metoden med strafföreläggande. Han har i princip full frihet att i de fall, där ett strafföreläggande kan komma i fråga, välja mellan en dylik åtgärd och åtal. Den enda vägledning för hans val som lämnas är motivens uttalande. I motiven sägs, att strafföreläggande inte bör utfärdas, om saken är tvivelaktig och att fall, som med hänsyn till utredningen eller rättstillämpningen synes vara svårbedömda, inte bör undandras domstolens prövning. I sakens natur ligger, att strafföreläggande bör aktualiseras i alla fall, där förutsättningarna därför är uppfyllda.²²⁵

JO har granskat ett fall där strafföreläggande utfärdats. En utländsk medborgare rapporterades för olovlig körning och underlåtenhet att omregistrera sin personbil. Personen i fråga förnekade, att han gjort sig skyldig till sådana förseelser. Åklagaren utfärdade ett strafföreläggande, vilket den misstänkte inte godkände. JO uttalade, att även om det inte är en absolut förutsättning för utfärdande av strafföreläggande att den misstänkte har erkänt brottet, måste det ändå krävas att han i huvudsak har vitsordat de faktiska omständigheterna som konstituerar brottet. Om man i annat fall utfärdar strafföreläggande, föreligger det generellt sett en risk för att de godkänns av misstänkta, som inte är bevandrade i gällande bestämmelser, särskilt om gärningsbeskrivningen är utformad på ett intetsägande sätt. Det kan inte uteslutas, att personer härigenom skulle kunna få böta för förseelser, som de inte gjort sig skyldiga till. Om däremot den misstänkte känner till förutsättningarna för att brott skall anses föreligga, är det meningslöst att utfärda ett strafföreläggande, när han tidigare har förnekat att dessa förutsättningar föreligger. Man kan då räkna med att föreläggandet inte kommer att godkännas och bara medför en onödig omgång med en fördröjning av ärendets handläggning som följd.²²⁶

Som framgått av det föregående har den absoluta åtalsplikten genombrutits främst av sociala, praktiska och inte minst processekonomiska skäl. Sammantaget kan sägas att åklagaren i dessa avseende har försetts med en dömande funktion.²²⁷

²²⁵ Elwing, a.a., s. 332 f.

²²⁶ JO 1981/82 s. 98

²²⁷ Östberg, a.a., s.443

7 Förhållandet till övriga medverkande i förfarandet

7.1 Domstol

Det är angeläget, att åklagaren anstränger sig för att uppnå ett neutralt förhållande till domstolen i enskilda ärenden. Det står inte i något motsatsförhållande varken till strävan att ha goda relationer i allmänhet till domstolen eller till behovet av nära kontakter i enskilda ärenden, att åklagaren slår vakt om sin självständighet och integritet. Åklagarens förhållningssätt gentemot domstolen måste således präglas av objektivitet och integritet. Åklagarens roll kan annars lätt missuppfattas framför allt av den misstänkte/tilltalade.²²⁸ Såväl domstolen som åklagaren är organ tillhörande det offentliga rättsväsendet och därför kan det lätt uppstå misstankar hos den tilltalade om en samverkan mellan dessa organ i syfte att få honom fälld.²²⁹ Det är därför viktigt att åklagaren tänker på, att han i sina kontakter med domstolen inte agerar på ett sätt som gör att domstolens opartiskhet kan ifrågasättas. Underhandskontakter är många gånger nödvändiga men måste ske med iakttagande av objektivitet och respekt för domarens roll. Ett vardagligt exempel är att åklagaren om möjligt bör undvika att äta lunch tillsammans med någon av rättsens ledamöter under en rättegångsdag. En utomstående betraktare kan nämligen lätt få intrycket, att åklagaren och rätten agerar gemensamt. Förtroendet för rättsväsendet kan därigenom riskera att rubbas.²³⁰

Åklagaren kan ibland försättas i besvärliga situationer genom domstolens agerande.²³¹ JO har kritiserat en domare, som kontaktat en yngre åklagare och begärt att hon skulle samråda med en äldre kollega angående frågan om ett väckt åtal borde fullföljas. Målsäganden hade här fått uppfattningen, att domstolen och åklagaren gemensamt kommit fram till att åtalet skulle läggas ned av processekonomiska skäl, varför han begärde att JO skulle granska, huruvida deras handläggning av saken varit korrekt. JO konstaterade inledningsvis, att det inte finns några bestämmelser som uttryckligen reglerar frågan om underhandskontakter mellan domstol och parter under handläggningen av mål och ärenden. Lämpligheten av sådana kontakter bör, när det gäller förhållandet mellan domstolen och en allmän åklagare, ses bl.a. i ljuset av RF:s bestämmelser om rollfördelningen mellan olika offentliga organ. Enligt 11 kap. 2 § RF får ingen myndighet bestämma hur en domstol skall döma i det särskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. I 11 kap. 7 § RF stadgas, att ingen

²²⁸ Lindberg, SvJT, s. 206

²²⁹ SOU 1982:26, Del B, s. 131

²³⁰ Lindberg, SvJT, s. 207

²³¹ Lindberg, SvJT, s. 207

myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende, som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpning av lag. Dessa båda bestämmelser har tillkommit i syfte att skydda domstolarna mot otillbörlig påverkan i deras rättstillämpande verksamhet och för att markera den vikt man i ett rättssamhälle fäster vid att myndigheterna intar en självständig ställning vid sina avgöranden. Vad gäller rättsväsendet tillkommer att det av hänsyn till förtroendet för rättskipningen krävs, att underhandskontakter i ett pågående mål mellan en domare och en part, oavsett om den sistnämnde är en myndighet eller en enskild person, sker med iakttagande av största varsamhet, så att domstolens opartiskhet inte kan ifrågasättas. Kontakter av nu nämnt slag bör över huvud taget inte förekomma utanför området för domstolens formella processledning. I det nämnda fallet framhöll JO, att ett under hand framfört ifrågasättande av åtalet från rättens sida av en utomstående betraktare lätt kan uppfattas som om rätten redan har tagit ställning i skuldfrågan och som en anvisning till åklagaren att lägga ned åtalet. Mot bakgrund av det anförda ansåg JO dessutom, att ett sådant förfarande var ägnat att inge vissa betänkligheter från konstitutionella utgångspunkter.²³² Uttalandet bör kunna tolkas så, att JO slår vakt om åklagarens självständighet gentemot rätten.

När det gäller mer konkreta frågor finns framför allt uttalanden om åklagarens uppförande under huvudförhandling. RÅ har i ett tillsynsärende, där det uppstod motsättningar mellan åklagaren och domaren under en huvudförhandling och där åklagaren i vredesmod lämnade förhandlingen under pågående handläggning framhållit, att en åklagare liksom andra parter i en rättegång måste finna sig i de beslut som rätten eller i förekommande fall dess ordförande under en förhandling kan meddela i olika frågor. Den som är missnöjd med ett beslut är normalt hänvisad till att i de fall där så är möjligt överklaga beslutet. En åklagare måste emellertid avhålla sig från att på annat sätt, genom kommentarer eller genom sitt uppträdande, demonstrera missnöje eller irritation över ett beslut av rätten. RÅ framhöll vidare, att även om personliga motsättningar uppkommer eller känsloläget blir upprört, måste åklagaren under en förhandling lägga band på sig och avhålla sig från ett uppträdande som kan uppfattas som demonstrativt eller som medför att förhandlingen avbryts utan att rätten förordnat därom.²³³

7.2 Målsägande

Åklagarens förhållande till målsäganden medför ofta vanskligheter.²³⁴ Åklagaren har till uppgift att i viss utsträckning bistå målsäganden dels under förundersökningen och dels vid utförande av talan i domstol. Det finns situationer där åklagaren kan frestas att agera vid sidan av åklagarrollen. Åklagaren kan t.ex. finna det angeläget att värna om

²³² JO 1994/95 s. 43

²³³ RÅ ÅD 135-87

²³⁴ Heuman, Lassen, a.a., s. 130

målsägandens rätt trots att det inte finns skäl att inleda eller fortsätta en förundersökning. Kraven på saklighet och opartiskhet innebär emellertid, att åklagaren inte kan sträcka sig längre än lagstiftaren har förutsatt när det gäller stöd till målsäganden.²³⁵

I det övervägande antalet fall har målsäganden stora personliga förväntningar på åklagaren.²³⁶ Åklagaren uppfattas gärna av målsäganden som dennes representant i rättsprocessen. Det är åklagaren som skall se till, att gärningsmannen blir fälld och att målsäganden därmed får sitt behov av vedergällning uppfyllt. Det är vanligtvis också åklagaren som skall se till att målsäganden får skadestånd för sitt lidande. Denna uppfattning av åklagarrollen måste dock modifieras något. Det är visserligen korrekt att åklagaren har till uppgift att se till att brottslingar blir dömda, men han är också en offentligt anställd tjänsteman, som har att iaktta objektivitetsplikten.²³⁷

Objektivitetskravet kan ibland vara svårt att förena med den skyldighet som åklagaren har att biträda målsäganden. Åklagaren måste vara vaksam på de konflikter som kan uppkomma mellan kravet på objektivitet och kravet på att stödja målsäganden. Så länge en förundersökning pågår och åtalsfrågan inte är avgjord, åvilar det åklagaren att iaktta strikt objektivitet. Om åklagaren mera direkt skulle agera som ett ombud för målsäganden under förundersökningen, skulle det kunna innebära att åklagarens objektivitet sätts i tvivelsmål. Den misstänkte skulle lätt kunna uppfatta det som att han utsatts för otillbörliga påtryckningar, eftersom åklagaren bl.a. kan tillgripa personella tvångsmedel mot den misstänkte, något som målsäganden inte har möjlighet att påyrka under förundersökningsstadiet. Även när åtal väckts är kraven på åklagarens objektivitet så starka, att det får anses mindre lämpligt att han agerar som ombud för målsäganden.²³⁸

Åklagaren kan inte heller driva målsägandens krav oberoende av egna ställningstaganden. Yrkanden från målsäganden, som åklagaren uppfattar som grundlösa eller som förefaller högst tvivelaktiga, kan åklagaren vägra att föra fram (jfr 22 kap. 2 § RB).²³⁹

Det finns en rad exempel på åklagare, som inte har klarat av den ömtåliga balansgången mellan kravet på objektivitet och målsägandens mer eller mindre uttalade krav på biträde. Den vanligaste kritiken går ut på, att åklagaren i alltför stor utsträckning eller på ett felaktigt sätt engagerar sig för målsägandens sak.²⁴⁰

²³⁵ Lindberg, SvJT, s. 199 f.

²³⁶ Lithner, a.a., s. 171

²³⁷ Billström, M, Bring, C, Diesen, C, Lishajko, M och Marmolin, C, Brottsoffrets rätt. Stockholm 1995, s. 63

²³⁸ DsJu 1986:10, s. 37 f. och RÅC I:122

²³⁹ Lindberg, SvJT, s. 203 f.

²⁴⁰ Lindberg, SvJT, s. 204

RÅ framförde allvarlig kritik mot en åklagare (N.), som engagerade sig för målsäganden i en kollegas mål. N., som var god vän med målsäganden, försökte påverka handläggande åklagare att fatta vissa beslut. Målsäganden var missnöjd med att åklagaren begränsat åtalet till vissa händelser och avskrivit ärendet i övrigt. Han var även missnöjd med åklagarens rubricering av brotten. När N:s underhandskontakter inte ledde till resultat hjälpte N. målsäganden att begära överprövning, först hos överåklagaren och sedan hos RÅ. När inte heller detta ledde till ändring, bistod N. målsäganden med att skriva ett utkast till enskilt åtal. Enligt 12 kap. 3 § RB finns ett uttryckligt förbud för åklagare att uppträda som rättegångsombud. Bestämmelsen syftar till att garantera, att vissa tjänstemän inte engagerar sig i rättssaker på ett sätt som gör att deras agerande kan ifrågasättas ur rättvisesynpunkt. Även om bestämmelsen enligt ordalydelsen enbart tar sikte på den som agerar öppet som ombud, torde motsvarande synsätt kunna appliceras på den, som utan att det syns utåt biträder någon annan med rättsliga angelägenheter i exempelvis förberedelserna inför ett mål. Till sitt försvar hänvisade N. till myndigheternas serviceskyldighet och till åklagarens generella skyldighet att bistå målsäganden. RÅ uttalade, att skyldigheten att bistå målsägande självfallet inte får ta sig uttryck av det här slaget.²⁴¹

Ett skäl till att åklagaren kan göra klokt i att markera en viss yrkesmässig distans till målsäganden kan vara att åklagaren då löper mindre risk, att målsäganden missförstår åklagarrollen och tror att åklagaren på olika sätt kan påverkas att agera kraftfullare för målsägandens sak. Om åklagaren inte tillräckligt bestämt framhåller sin roll som offentlig funktionär, kan han riskera att målsäganden uppvaktar med gåvor eller erbjuder särskilda tjänster. Det finns inte några riktlinjer för hur en åklagare bör agera, om han blir föremål för en gåva. En självklar utgångspunkt är, att en gåva aldrig får tas emot, om gåvan eller förväntan på gåvan kan befaras påverka åklagaren i dennes tjänsteutövning. Härav följer att det får anses klart olämpligt, om åklagaren låter sig bjudas på något under ärendets handläggning. Även sedan ärendet avslutats framstår det som ytterst tveksamt, om det kan anses vara godtagbart.²⁴² En annan självklarhet är, att alla penninggåvor är förbjudna. Det är dock inte lika självklart hur gåvor bestående i blommor, choklad eller liknande skall hanteras. JO har i ett ärende, som rörde gåvor till sjukvårdspersonal, skilt mellan gåvor utan ekonomiskt värde och gåvor med realiserbart ekonomiskt värde. Till den förra gruppen räknade JO tårter och andra bakverk, frukt, blommor och choklad. JO ansåg, att gåvor av detta slag normalt kunde accepteras. Däremot ställde sig JO avvisande till, att sjukvårdspersonal mottog gåvor av realiserbart ekonomiskt värde utom om värdet framstod som ringa, varmed avsågs ett mycket lågt värde.²⁴³ Jämförelsen med sjukvårdspersonal är inte helt rättvisande, eftersom det i förhållandet mellan sjukvårdspersonal och patient ofta uppstår en personlig tacksamhetsskuld. Om man överför JO:s grundläggande synsätt på

²⁴¹ RÅ ÅD 419-90

²⁴² Lindberg, SvJT, s. 204

²⁴³ JO 1975 s. 262

åklagarverksamheten, torde alla typer av gåvor med något realiserbart ekonomiskt värde vara otillåtna och böra återställas. Däremot bör gåvor av icke realiserbart ekonomiskt värde normalt kunna godtas. Gåvor av nyssnämnda slag bör inte godtas, om de har ett betydande värde, t.ex. en dyrbar fruktkorg eller en luxuös blomsteruppsättning. Om givaren har en pågående kontakt med myndigheten och gåvan kan uppfattas som en påtryckning, bör alltid stor restriktivitet iakttas oavsett värdet.

Ibland torde det vara svårt, att utan att vara direkt ohövlig avvisa erbjudanden av gåvor och åklagaren bör av detta skäl så långt som möjligt agera så, att situationen aldrig riskerar att uppkomma.²⁴⁴ Om situationen likväl skulle uppkomma, är ett vanligt sätt att hantera denna att placera en blombukett i ett väntrum eller annat allmänt utrymme.

Ibland inträffar det att åklagaren under handläggningens gång får en så nära kontakt med målsäganden, att det uppstår ett personligt förhållande av vänskaplig eller annan natur. Om så blir fallet, bör åklagaren ta upp frågan om åklagarbyte med sin närmaste chef, eftersom åklagarens opartiskhet kan ifrågasättas.²⁴⁵ I ytterlighetsfall kan jäv uppkomma.²⁴⁶

Förhållandet kan emellertid också vara det motsatta. RÅ kritiserade en åklagare, som i samband med att hon översände ett yttrande till målsäganden i ett ärende som rörde vållande av kroppsskada, i en skrivelse bad målsäganden att inte söka kontakt, eftersom en sådan kontakt skulle kunna tolkas som påverkan. RÅ framhöll, att åklagaren enligt RB i skilda hänseenden har att verka för att målsägandens intressen blir tillgodosedda i brottmålsprocessen. Mot bakgrund härav kan en åklagare inte undandra sig alla kontakter med en målsägande utan måste i rimlig omfattning ställa sig till förfogande för sådana och ta emot synpunkter från målsägandens sida. RÅ menade därför, att det var olämpligt av åklagaren att som skett genom den aktuella skrivelsen undanbe sig alla kontakter från målsägandens sida i målet. RÅ ansåg inte, att det förelåg någon anledning för åklagaren att utgå från att eventuella kontakter från målsägandens sida skulle komma att ha något otillbörligt syfte. Först om något sådant verkligen skulle inträffa hade det funnits skäl att påtala saken.²⁴⁷

7.3 Misstänkt – tilltalad

Även i kontakterna med den misstänkte måste åklagaren iaktta varsamhet.²⁴⁸ Genom de maktmedel åklagaren har till sitt förfogande har han ett betydande övertag över framför allt den som är misstänkt eller tilltalad. Detta gör det

²⁴⁴ Lindberg, SvJT, s. 205

²⁴⁵ Lindberg, SvJT, s. 205

²⁴⁶ se JK 1985 s. 152. En utförlig redogörelse för detta ärende görs under avsnitt 4.1.

²⁴⁷ RÅ ÅD 470-83

²⁴⁸ Lindberg, SvJT, s. 205

särskilt angeläget, att åklagaren visar respekt för de människor han kommer i kontakt med och ständigt har i åtanke de skadeverkningar som felaktiga beslut kan innebära.²⁴⁹ En viktig utgångspunkt i förhållandet till den misstänkte är att en förundersökning inte får bedrivas på ett sådant sätt, att den misstänkte i onödan utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Det är framför allt vid verkställigheten av beslut som frågor av detta slag kan komma att ställas på sin spets. Det kan t.ex. vara olämpligt att genomföra förhör på den misstänktes arbetsplats eller inom synhåll från grannar eller att verkställa en tvångsåtgärd, så att utomstående helt omotiverat får insyn i den misstänktes personliga förhållanden.²⁵⁰

Medmänsklighet och förståelse är m.a.o. viktiga inslag i åklagararbetet inte bara i kontakterna med målsägande utan också i kontakterna med misstänkta. Det bör påpekas att det sagda inte bara gäller under förundersökningen utan i lika hög grad under hela rättsprocessen. Varje moraliserande inställning från åklagarens sida bör vara utesluten. Det får anses oförenligt med rättvisans värdighet att tala eller skriva föraktligt eller smädligt eller framställa den tilltalade i löjliga dager. Åklagaren bör eftersträva att uttrycka sig neutralt och, även om han blir provocerad, undvika tarvlig, hänsynslös och plump argumentering. Ett sakligt tonfall ger normalt alltid det bästa resultatet. Det är emellertid lika viktigt att betona, att detta inte hindrar åklagaren från att driva sin sak kraftfullt.²⁵¹ I kravet på saklighet ligger också, att åklagaren i processen använder ett språk som är begripligt för den tilltalade. Åklagaren bör därför sträva efter att uttrycka sig på ett neutralt sätt oavsett vilken personlig uppfattning han har om den misstänkte och andra personer, som förekommer i processen. Åklagaren får inte heller uppträda så, att hans uttalanden eller agerande oavsett den verkliga innebörden kan uppfattas som en påtryckning.²⁵²

Det är viktigt att åklagaren iakttar objektivitet i förhållande till den misstänkte.²⁵³ RÅ kritiserade en åklagare som tagit kontakt med en misstänkt och uppmanat henne att sluta trakassera, förfölja och förtala en person. Vid denna tidpunkt fanns ännu inte några regler om besöksförbud. RÅ framhöll, att en åklagare som förundersökningsledare är underkastad höga krav på objektivitet och självständighet i förhållande till alla inblandade. Utöver ett faktiskt iakttagande av dessa krav måste åklagaren eftersträva, att inte genom sitt uppträdande eller sina uttalanden ge grund för missförstånd i fråga om hans opartiskhet i tjänsteutövningen. RÅ uttalade, att det får anses som särskilt känsligt att ta kontakt med en misstänkt och uppmana denne att upphöra med sitt brottsliga beteende, eftersom det kan inge föreställningen att åklagaren redan tagit ställning i skuldfrågan och att

²⁴⁹ Heuman, Lassen, a.a., s. 157

²⁵⁰ Lindberg, SvJT, s. 206

²⁵¹ Heuman, Lassen, a.a., s. 157

²⁵² Lindberg, SvJT, s. 202

²⁵³ Lindberg, SvJT, s. 205

den misstänkte därför inte kan räkna med opartiskhet i den fortsatta utredningen.²⁵⁴

RÅ har i ett beslut i ett klagomålsärende uttalat sig om ”plea-bargaining” och den s.k. kronvittnesmetoden. Närmast efter mönster från amerikansk rätt torde med ”plea-bargaining” förstås en verksamhet som kan resultera i ett avtal mellan åklagare och misstänkt, eventuellt med sanktion också av domstol, om att begränsa åtalet eller påföljden mot att den misstänkte i gengäld erkänner sig skyldig i viss avtalad omfattning.²⁵⁵ Kronvittnesmetoden går ut på att en person under förhör skall göra uttalanden i viss riktning och belönas för detta. Möjligheten att få mildare straff skulle kanske i och för sig öka benägenheten att lämna uppgifter till polisen. Det kan emellertid inte uteslutas, att sanningshalten starkt måste ifrågasättas just av den anledningen att uppgifterna lämnats för att uppgiftslämnaren själv skall kunna komma lindrigare undan.²⁵⁶ I de anglosaxiska länderna är det gammal praxis, att åklagarna kan lova ett s.k. kronvittne, dvs. en i brott delaktig person, åtalsunderlåtelse eller gynnsam särbehandling, om vittnet är villigt att avslöja sina medbrottslingar. Särskilt i kampen mot organiserad brottslighet är detta ett betydelsefullt medel att ta till.²⁵⁷

Ärendet rörde en åklagare, som vid förhör under förundersökning erbjöd en person som var misstänkt för grova narkotikabrott, att åtal inte skulle väckas för hans förvärv av 30 kg amfetamin, om han erkände överlåtelse av omkring 1 kg amfetamin. RÅ bedömde åklagarens förfarande bl.a. utifrån bestämmelserna i 23 kap. 12 § och 18 § tredje stycket RB. Enligt förstnämnda stadgande får inte medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglningar om särskilda förmåner, hot tvång, uttrötning eller andra otillbörliga åtgärder användas i syfte att framkalla bekännelser eller uttalanden i en viss riktning. RÅ ansåg, att åklagarens förfarande ingav betänkligheter, eftersom bestämmelsen i 23 kap. 12 § RB avser att garantera, att de uppgifter som kommer fram vid ett förhör har lämnats av den hörde frivilligt och utan påtryckningar. Den bygger också på tanken att den misstänkte inte skall kunna förhandla sig till ett lindrigare straff. En sådan möjlighet måste anses lockande för den misstänkte, varför förfarings sättet är ägnat att leda till falska erkännanden. Det måste därför anses, att utformningen av bestämmelsen i 23 kap. 12 § RB lägger hinder i vägen för att använda sig av den s.k. kronvittnesmetoden. RÅ gick härefter in på frågan om ”plea-bargaining”. Enligt stadgandet i 23 kap. 18 § tredje stycket RB har åklagaren möjlighet att hålla ett särskilt sammanträde med den misstänkte eller hans försvarare innan åtal väcks, om detta kan antas vara till fördel för åtalsbeslutet eller för sakens fortsatta handläggning i övrigt. Syftet med bestämmelsen är, att den misstänkte i mål som rör omfattande eller

²⁵⁴ RÅ ÅD 869-83

²⁵⁵ Borgström, Peter, Riksåklagaren kritisk mot ”plea-bargaining” och den s.k. kronvittnesmetoden. JT 1989/90 s. 673

²⁵⁶ RPS Rapport 1994:3, s. 31 f.

²⁵⁷ Andenaes, a.a., del 2, s. 127

juridiskt komplicerad brottslighet skall få del av de påståenden som åklagaren ämnar göra och få tillfälle att klargöra sin inställning till dessa. RÅ anförde följande. Bestämmelsen i 23 kap. 18 § tredje stycket öppnar inte någon möjlighet till köpslående i åtalsfrågan. Det är helt uppenbart, att åklagaren skall besluta i åtalsfrågan med utgångspunkt i en objektiv värdering av den bevisning som föreligger i målet. Vår rättsordning accepterar inte, att den misstänkte på något sätt själv skall kunna disponera över åtalet. Avslutningsvis konstaterade RÅ, att det inte fanns lagliga förutsättningar att förfara på det sätt åklagaren gjort och kritiserade därför åklagaren skarpt.²⁵⁸

23 kap. 18 § RB stadgar att då förundersökningen kommit så långt, att någon skäligen kan misstänkas för brottet, skall underrättelse därom lämnas till den misstänkte när denne hörs. Syftet med denna bestämmelse om delgivning av misstanke är enligt motivuttalanden, att den misstänkte skall kunna begagna sin rätt att vid förundersökningen anlita försvarare och i övrigt tillvarata sina intressen. Då han ges besked om vad han misstänks för får han möjlighet att börja förbereda sitt försvar och genom att anklagelsen preciseras bereds han möjlighet att skaffa motbevisning. Det räcker därför inte att ange misstanken allmänt eller i form av ett lagrum. Den som anklagas för brott skall få veta vilka gärningar som läggs honom till last och den rättsliga kvalificeringen av dessa gärningar.²⁵⁹

JO har granskat ett fall, där åtal hade väckts mot en polisman för myndighetsmissbruk, olaga frihetsberövande och förtal. Under förundersökningen hade polismannen inte underrättats om, att han var misstänkt för olaga frihetsberövande utan fick vetskap härom först efter det att åklagaren ingett stämningsansökan. Han hade därför inte fått tillfälle att förbereda sitt försvar i den delen. JO ansåg inte, att den underrättelse som skett var tillräcklig, i synnerhet då åtalet utökats med ett brott som i princip kunde medföra en betydligt strängare påföljd än myndighetsmissbruk. Den tilltalade skulle därför ha delgivits misstanke om olaga frihetsberövande innan beslut om åtal fattades och beretts tillfälle att uttala sig om misstanken.²⁶⁰

Den misstänkte skall inte bara underrättas om misstanken. Han och hans försvarare har dessutom enligt 23 kap. 18 § RB rätt att fortlöpande ta del av vad som framkommit under utredningen. Denna rätt gäller dock bara om det kan ske utan men för utredningen. I detta uttryck torde ligga ett ansvar på polis och åklagare att motivera, varför ett undanröjande av uppgifter skulle innebära men för utredningen, även om det inte finns någon lagstadgad skyldighet att motivera avslagsbeslut. Syftet med den misstänktes rätt att ta del av utredningen är att få kännedom om det material som finns för att kunna förbereda sitt försvar och påkalla ytterligare utredning. Då

²⁵⁸ RÅ ÅD 85-89

²⁵⁹ Bring m.fl., a.a., s. 91 f.

²⁶⁰ JO 1981/82 s. 65

förundersökningen är avslutad, inträder en absolut rätt för den misstänkte och hans försvarare att ta del av hela utredningsmaterialet. En underrättelse om detta skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem, s.k. slutdelgivning. Åtal får inte beslutas innan de har fått tillfälle härtill.²⁶¹

I ett annat ärende, som var föremål för JO:s granskning, ansåg JO, att det förelåg brister under förundersökningen avseende delgivning av misstanke respektive delgivning av utredning. Omständigheterna var i korthet följande. En person misstänktes för att sexuellt ha utnyttjat en flicka under en längre tid. Vid det första förhöret som hölls med honom delgavs han inte vilket brott han misstänktes för och han nekades att få en ordagrann utskrift av den del av bandupptagningen som avsåg delgivningen. Den misstänkte begärde, att förhör skulle hållas med en skolpsykolog. Han fick inte del av förhöret förrän omkring en månad efter att det hållits och efter det att åtal beslutats. Den misstänkte hade således inte beretts tillfälle att ta del av hela utredningsmaterialet innan åtal väcktes, vilket enligt JO var högst otillfredsställande.²⁶²

I en anmälan till JO framförde en person, som var misstänkt för hot mot tjänsteman, kritik mot en åklagare med anledning av att denne hade återupptagit förundersökningen utan att meddela honom. JO begärde in yttrande från RÅ bl.a. angående frågan huruvida åklagaren är skyldig att kontrollera att underrättelse delgetts den misstänkte. RÅ menade, att det åligger åklagaren att försäkra sig om att delgivning skett jämlikt 23 kap. 18 § RB innan åtal väcks. Om det i förundersökningsprotokollet finns en tydlig anteckning om sättet för delgivning samt när denna skett, bör åklagaren enligt RÅ kunna godta detta utan någon närmare undersökning. Åklagaren bör dock vara uppmärksam på, om ytterligare utredningsåtgärder gjorts efter delgivningsdatum eller om andra omständigheter gör att anteckningens riktighet kan ifrågasättas. I dessa fall bör efterforskning göras och i förekommande fall kompletterande slutdelgivning ske. JO anförde följande. När åklagaren beslutade att väcka åtal utgick han ifrån, att polismyndigheten hade delgett den misstänkte underrättelse på föreskrivet sätt. Av utredningen i ärendet framgick dels, att kravet på slutdelgivning i förundersökningen inte var uppfyllt och dels att dokumentationen av vad som hade förekommit i samband med underrättelsen var bristfällig på så sätt, att förundersökningsprotokollet saknade uppgift om sättet för underrättelsen. JO instämde i det som framhållits i RÅ:s yttrande och menade, att man med utgångspunkt i ett sådant synsätt kunde konstatera, att den omständigheten att förundersökningsprotokollet saknade uppgift om hur underrättelseskyldigheten hade fullgjorts, borde ha föranlett åklagaren att göra en närmare undersökning av vad som hade förekommit i detta hänseende. JO menade därför, att åklagaren inte kunde undgå kritik med anledning av det inträffade.²⁶³

²⁶¹ Bring m.fl., a.a., s. 98 f.

²⁶² JO 1989/90 s. 60

²⁶³ JO 1996/97 s. 64

7.4 Försvare

För åklagarens verksamhet i processen gäller andra regler än för försvararen. Den senare är skyldig att tillvarata sin klients enskilda intressen med alla lagliga medel. Åklagarens uppgift är inte att försöka få till stånd en fällande dom utan att uppnå en objektivt riktig dom.²⁶⁴

Försvare sätter naturligtvis värde på om åklagaren visar förståelse och kanske t.o.m. aktning för advokatrollen. Ett bra försvar torde också göra det lättare att vara åklagare. Försvare förväntar sig öppenhet från åklagarens sida och önskar därför också få all den information som kan främja den misstänktes försvar. Vidare önskar försvararen naturligtvis skäligt rådrum för åtgärder innan åtal väcks och en generös bedömning från åklagarens sida av framställningar om ytterligare utredning. Försvare önskar likväl som åklagaren att i god tid få information om nytillkomna omständigheter för att på så sätt slippa bli överrumplad.²⁶⁵ Ett samarbete mellan åklagare och försvarare, där full lojalitet iaktas å ömse sidor mot det allmänna och mot den misstänkte, är ägnat att främja en materiellt riktig utgång och kan många gånger leda till att en skyldig, som annars skulle ha nekat, erkänner vad som ligger honom till last.²⁶⁶

Det finns flera exempel på att åklagarens förhållande till försvararen kan innefatta etiska problem. En besvärlig fråga är hur åklagaren skall förhålla sig, om det under en utredning eller på annat sätt kommer fram ofördelaktiga uppgifter om försvararen, som gör att dennes roll med fog kan ifrågasättas. Om det är fråga om en offentlig försvarare, ligger det närmast till hands att åklagaren kontaktar domstolen och vidarebefordrar sina kunskaper. Det måste dock betonas, att kontakter av detta slag måste övervägas noga. Åklagaren måste först och främst överväga, om de uppgifter som har framkommit kan ha sin grund i annat än verkliga förhållanden, t.ex. vara ett utslag av illvilja, dvs. avgöra om uppgifterna förtjänas att tas på allvar. Det måste m.a.o. vara en viss kvalitet på uppgifterna. En annan utgångspunkt måste vara, att uppgifterna har relevans för det pågående målet. Ofördelaktiga uppgifter i största allmänhet om en försvarare, t.ex. om slarvighet, lösmynthet eller personliga problem, motiverar knappast ett ingripande från domstolens sida i det enskilda ärendet och bör därför inte vidarebefordras under målets handläggning. Det får avgöras från fall till fall om uppgifterna bör vidarebefordras i ett senare skede. Om det däremot kommer fram konkreta uppgifter om illojalt beteende eller någon omständighet, som kan utgöra jäv eller på annat sätt diskvalificera försvararen för uppgiften, bör detta komma till rättens kännedom. Det ankommer sedan på domstolen att ta ställning till om

²⁶⁴ Heuman, Lassen, a.a., s. 126

²⁶⁵ Vangstad, a.a., del 2, s. 133 f.

²⁶⁶ Heuman, Lassen, a.a., s. 123

uppgifterna är av den arten, att de bör resultera i ett entledigande av försvararen.²⁶⁷

En närliggande fråga är, om åklagaren kan anmäla en advokat till Sveriges advokatsamfund för disciplinär åtgärd under ett pågående mål. Det som har sagts ovan bör kunna vara vägledande om frågan aktualiseras beträffande en person som rätten har förordnat. Det kan även vara fråga om ett enskilt ombud. Anmälaren intar en sorts partsställning i ett disciplinärärende hos advokatsamfundet. Redan av detta skäl bör åklagaren undvika, att under pågående mål anmäla motpartens ombud eller den som företräder någon annan i processen, eftersom det kan ifrågasättas om det inte uppstår en sorts delikatessjäv²⁶⁸ genom anmälan. Ett annat skäl till att vänta med överväganden angående en eventuell disciplinanmälan till dess målet har slutförts är, att frågor av detta slag inte bör tas upp när saken är så färsk att de inblandade ännu inte har fått distans till vad som inträffat. När tiden har gått kan åklagaren mycket väl finna, att motpartens beteende eller processföring, som upprörde honom kraftigt under rättegången, inte längre känns lika besvärande. Det kan naturligtvis inte uteslutas, att det i något enstaka fall kommer fram sådana uppgifter, att åklagaren kan tvingas att agera genom en anmälan mot ombudet.²⁶⁹

I ett narkotikaärende lämnade en misstänkt vid ett förhör uppgifter om, att sonen till hans offentlige försvarare hade medverkat i narkotikabrottslighet. Åklagaren beslutade, att sonen skulle hämtas till förhör och att husrannsakan skulle företas i hans bostad. Åklagaren underättade därefter försvararen, som omedelbart begärde sitt entledigande. Två polismän anmälde åklagaren för bl.a. brott mot tystnadsplikt. RÅ, som inte fann anledning till någon kritik mot åklagaren, framhöll bl.a., att även om åklagaren hade vänt sig till rätten och rätten hade tagit upp saken med försvararen, hade det varit nödvändigt att underrätta försvararen om orsaken till att han inte kunde ha kvar sitt uppdrag. Det saknade därför enligt RÅ betydelse, om det var åklagaren eller domstolen som gjorde detta.²⁷⁰

7.5 Vittnen

Kontakten mellan den tilltalades vittnen och åklagaren är oftast ringa. Man behöver således i detta sammanhang endast räkna med åklagarens egna vittnen. Dessa vittnen förväntar sig som regel, att åklagaren både kan ge dem råd, skydda dem från obehag och befria dem från skyldigheten att vittna.²⁷¹

²⁶⁷ Lindberg, SvJT, s. 208

²⁶⁸ Med delikatessjäv menas att man även om man inte har personlig vinning av ett beslut kan vara inblandad på annat sätt.

²⁶⁹ Lindberg, SvJT, s. 208 f.

²⁷⁰ RÅ ÅD 874-87

²⁷¹ Lithner, a.a., s. 175

I åklagarens relation till vittnen är det huvudsakligen två frågeställningar av etisk karaktär som kan uppkomma. Det ena rör löften till vittnen om anonymitet, den andra åklagarens möjligheter att i processen lämna ofördelaktiga uppgifter om ett vittne, som belyser vittnets karaktär, trovärdighet m.m.²⁷²

Vad beträffar rättsläget rörande möjligheterna att låta ett vittne förbli anonymt har lagstiftaren avvisat tanken på att införa en möjlighet till anonyma vittnesmål. Detta skulle komma i konflikt med de grundläggande principerna för ett rättssamhälle. En sådan princip är, att en part i ett mål eller ärende skall ha fullständig insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för domstolens avgörande. Detta gäller även i stor utsträckning för sekretessbelagda uppgifter. En part skall helt enkelt känna till och kunna bemöta alla de uppgifter som domstolen eller myndigheten grundar sitt avgörande på.²⁷³ Dessa krav framgår också av den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Europadomstolen har slagit fast, att ett förfarande, som innebär att domstolen väsentligen lägger uppgifter som lämnats av anonyma vittnen till grund för en fällande dom, strider mot konventionen, eftersom försvaret inte har någon möjlighet att värdera ett anonymt vittnes tillförlitlighet och ifrågasätta dennes trovärdighet.²⁷⁴ Det problem som åklagaren ställs inför brukar vara, antingen att ett vittne åberopar att polisen har lovat vittnet full anonymitet och att detta har varit en förutsättning för att vittnet skulle medverka i förundersökningen, eller att en polisman kallas som vittne för utrönande av identiteten på en skenbart anonym tipslämnare.²⁷⁵ Det är t.ex. väl känt, att det särskilt i narkotikamål förekommer att personer av olika skäl, framför allt av rädsla för repressalier, vägrar att vittna inför domstol om vad de är beredda att i hemlighet berätta för polisen.²⁷⁶

En åklagare bör aldrig medverka till att anonymitet utlovas till vittnen, eftersom detta är ett löfte som inte med säkerhet kan hållas. Med nuvarande rättsregler går det inte att konstruera någon absolut anonymitet. Även i den situationen, då en polisman ensam sitter inne med uppgifter om t.ex. vem en tipslämnare är, kan, om saken ställs på sin spets, polismanen tvingas att under ed lämna uppgift om identiteten. Det finns inte något författningsstöd för anonymiteten, varför polismanen riskerar att ställas inför hot om häktning om han inte röjer namnet. Om ett vittne gör gällande att anonymitet har utlovats och detta är av synnerligen stor betydelse för vittnet, kan det vara en moralisk plikt för åklagaren att upplysa om rättsläget och om risken för att vittnets identitet trots allt röjs. Det får anses som oetiskt att tåga om detta och hoppas på, att det inte uppstår några problem i det enskilda fallet.

²⁷² Lindberg, SvJT, s. 209

²⁷³ prop. 1993/94:143, s. 44 f.

²⁷⁴ Kostovski mot Nederländerna, 10/1988/154/208

²⁷⁵ Lindberg, SvJT, s. 210

²⁷⁶ Holmér, a.a., s. 187 f.

Både i fråga om åklagarens egna vittnen och motpartens kan åklagaren ibland sitta inne med upplysningar, som för rätten kan belysa vittnets allmänna trovärdighet eller vittnets eventuella egenintresse i saken. En viktig fråga är, i vilken utsträckning åklagaren får upplysa om sådana för vittnet negativa uppgifter, som t.ex. att denne tidigare är straffad för en viss sorts brott eller att han eller hon för närvarande är föremål för förundersökning. Allmänt sett kan sägas, att sådana negativa uppgifter om vittnen som saknar direkt relevans för det enskilda målet, bör undvikas. Dessa får mer karaktären av smutskastning, vilket inte är förenligt med åklagarrollen. Ett betydligt mera svårbedömt läge uppkommer, om det t.ex. har inletts en förundersökning mot ett vittne för falsk tillvitelse eller för mened begången under en rättegång mot en annan tilltalad i samma mål. I sådana fall kan det ha stor betydelse för bedömningen av vittnesmålet, att rätten får reda på brottsmisstanken. Å andra sidan kan det hävdas, att åklagaren skulle utnyttja sin ställning om han lämnar upplysningar av detta slag. Brottsmisstanken kan ju sedermera komma att avskrivas. Det är svårt att ge något generellt svar på frågan, om vad som är etiskt godtagbart när det gäller upplysningar om vittnen. Sådana uppgifter, som är av stor betydelse för rättens möjlighet att rätt kunna bedöma vittnesmålets värde, torde dock som regel kunna försvaras.²⁷⁷

I ett till JK inkommet ärende anförde en försvarare klagomål mot en åklagare och gjorde gällande, att denne förfarit felaktigt genom att vid huvudförhandling i ett brottmål lämnat upplysningar, som varit ägnade att misskreditera den misstänkte och få rätten att fatta misstro mot honom och lämnade uppgifter. Den misstänkte var åtalad för bl.a. ett flertal grova bedrägerier. Åklagaren hade informerat om, att en borgensman för en skuldförbindelse med den misstänkte som låntagare var misstänkt för brott och inte kreditvärdig. Vidare hade åklagaren informerat om, att en affärsman som inkommit med goda vitsord om den misstänkte som affärsman varit dömd till ett långvarigt fängelsestraff för grov förskingring. Den misstänktes försvarare gjorde i anmälan gällande, att informationen inhämtats på ett "orätt sätt" och lämnats utan att hon som försvarare haft möjlighet att kontrollera sanningshalten. JK inhämtade yttrande från RÅ. Beträffande åklagarens upplysning om att en person, som tecknat borgen på ett av åtalet omfattat köpekontrakt, varit misstänkt för brott, hävdade åklagaren, att dessa uppgifter lämnats i syfte att bemöta den misstänktes invändning, att skaderekvisitet i bedrägeriparagrafen inte var uppfyllt till följd av att borgensåtagandet förelåg. RÅ menade, att det måste vara tillåtet för åklagaren, att i ett sådant läge genom att belysa borgensmannens förhållande ge underlag för en bedömning av borgensåtagandets värde. Vilka uppgifter som därvidlag är försvarligt att förebära är en bedömningsfråga, som får avgöras från fall till fall med ledning bl.a. av vilken betydelse för en riktig bedömning av sakfrågan som det kan ha att rätten får kännedom om förhållandet. RÅ anförde vidare, att uppgifter om att någon är misstänkt för brott ofta är särskilt känsliga bl.a. med hänsyn till osäkerheten i fråga om hur

²⁷⁷ Lindberg, SvJT, s. 210

brottsmisstankarna slutligen kommer att bedömas. Enligt RÅ var omständigheterna i det föreliggande fallet sådana, att någon kritik inte borde riktas mot åklagaren för att han lämnat de ifrågavarande upplysningarna. Åklagarens åtgärd att lämna uppgift om den fällande domen mot affärsmannen för grov förskingring, skulle enligt RÅ ses mot bakgrund av, att den misstänkte till rätten ingett ett intyg, i vilket affärsmannen i fråga avgett ett omdöme om den misstänktes affärsegenskaper. Även om betydelsen i sakfrågan i målet av det ifrågavarande intyget syntes kunna diskuteras, var det enligt RÅ förståeligt, att åklagaren sedan intyget väl ingetts sökt ge domstolen ett fylligare underlag för bedömningen av intygets värde. RÅ ansåg därför inte, att åklagarens åtgärder gav anledning till någon kritik. JK delade RÅ:s uppfattning.²⁷⁸

En besvärlig situation kan uppstå, om åklagaren inför rätta finner, att ett vittne sannolikt ljuger på någon punkt, dvs. om misstanke om mened uppkommer under pågående rättegång. I sådana fall bör åklagaren inte stillatigande åhöra att felaktiga uppgifter lämnas. Redan ett påpekande till ordföranden om att vittnet bör erinras om sin sanningsplikt, kan i vissa fall förhindra att ett menedsbrott kommer till stånd. Det kan också vara lämpligt att föreslå, att rätten tar en paus så att vittnet får tid att tänka över saken. Åklagaren kan inte låta sig nöjas med att ordföranden inte ingriper utan bör själv kunna påminna vittnet om de regler som gäller för vittnesmål.²⁷⁹

7.6 Massmedia

Åklagaruppgiften är sådan, att massmedia ofta har intresse av kontakter med åklagaren. Åklagarverksamheten innehåller ibland spektakulära inslag i form av uppmärksammade förundersökningar och åtal. Det är naturligt att massmedia intresserar sig för detta.²⁸⁰

Åklagaren bör avhålla sig från att uttala sig i medierna under en pågående process.²⁸¹ Det är ur flera synpunkter olämpligt, att en åklagare före meddelandet av beslutet i åtalsfrågan gör förhandsuttalanden om i vilken riktning hans beslut kan förväntas att gå. Även sedan åtal väckts bör åklagaren underlåta att utanför rättssalen göra några uttalanden om skuldfrågan eller annars plädera för sin sak. Sådana uttalanden, vare sig de sker före eller efter det att åtal väckts, måste betraktas såsom otillbörliga försök att påverka allmänhetens inställning eller som ett föregripande av rättens dom.²⁸² Åklagarens uppfattning framgår av de rättshandlingar som han företar t.ex. när han väljer att väcka åtal. Kommentarer, som går utöver det som ligger i dessa rättshandlingar, är i stort sett av ondo.

²⁷⁸ RÅ ÅD 516-83 och JK 1984-01-10 (dnr. 1872-83-21)

²⁷⁹ Lindberg, SvJT, s. 200

²⁸⁰ Lindberg, SvJT, s. 220

²⁸¹ Lindberg, SvJT, s. 221

²⁸² Heuman, Lassen, a.a., s. 133

Mediernas granskning av hur den offentliga verksamheten sköts kan också leda till att åklagarens handlande ifrågasätts. En åklagare får m.a.o. räkna med att det ingår i rollen att ha viss kontakt med medierna.²⁸³

I relationerna till massmedia uppkommer inte sällan svåra avvägningsproblem för åklagarna.²⁸⁴ Det finns inte någon fastlagd policy när det gäller åklagarens kontakter med massmedia. Det torde vara svårt att dra upp några allmänna riktlinjer, eftersom de flesta kontakter sker i anledning av ett enskilt mål eller ärende. Allmänt kan dock sägas, att den sekretess som gäller för stora delar av åklagarväsendet som regel inte hindrar att uppgifter lämnas till medierna (jfr. 16 kap. 1 § SekrL). Med den roll som åklagaren intar, som innebär att han eller hon får insyn i inte bara misstänkta utan också andra personers levnadsförhållanden, kommer dock etiska aspekter i mycket hög grad in i bilden.²⁸⁵

RÅ har i olika sammanhang gett uttryck för uppfattningen, att åklagare bör inta en förhållandevis restriktiv hållning gentemot massmedia i fråga om enskilda ärenden. Det finns dock situationer, då det kan vara berättigat och lämpligt att åklagaren ger allmänheten information på detta sätt.²⁸⁶ Det kan t.ex. i sådana situationer, där motsidan spelar ut hela det massmediala registret, vara nödvändigt för åklagarna att gå ut med klarlägganden och tillrättalägganden för att på så sätt nå en rimlig balans.²⁸⁷ Vidare kan det i situationer, där angrepp riktas mot åklagarmyndigheten, vara lämpligt att åklagaren bemöter detsamma. I de fall, då ett åklagarbeslut blivit framställt i oriktig dager, är det på sin plats, att åklagaren på ett objektivt sätt klarlägger förhållandena. Sådana klarlägganden gjorda på ett tidigt stadium kan vara av betydelse för att förebygga uppkomsten av en annars svårutrotlig misstro mot åklagarväsendets handlande i saken.²⁸⁸

Överordnad myndighet kan inte lämna några direktiv för vad åklagaren får och inte får uttala sig om i massmedia på grund av den för envar gällande meddelarfriheten. Det får alltså ankomma på den enskilde åklagaren att själv bedöma vad som kan anses behövt och lämpligt när det gäller att ta kontakt med eller uttala sig i massmedia.²⁸⁹

JK har i ett ärende haft att ta ställning till huruvida en åklagare gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt genom att i samband med en förundersökning lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en journalist. Anmälaren gjorde gällande, att åklagaren och två utredningsmän lämnat

²⁸³ Lindberg, SvJT, s. 220

²⁸⁴ Sjöberg, Magnus, God åklagarsed. Förhandlingarna på det 31:a Nordiska juristmötet, 1987, del 2, s.154

²⁸⁵ Lindberg, SvJT, s. 220

²⁸⁶ Lindberg, SvJT, s. 220

²⁸⁷ Sjöberg, a.a., del 2, s. 154

²⁸⁸ Heuman, Lassen, a.a., s. 133

²⁸⁹ Sjöberg, a.a., del 2, s. 154

uppgifter till och låtit sig intervjuas av en journalist vid Sydsvenska Dagbladet om sekretessbelagda uppgifter i en förundersökning. Anmälaren ifrågasatte om deras agerande stått i överensstämmelse med gällande rätt. JK började med att redogöra för meddelarfriheten, som regleras i 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Av bestämmelsen följer att det står var och en fritt att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift, såvida inte annat är förskrivet i förordningen. I 1 kap. 3 § TF föreskrivs, att ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas ersättningsskyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan till det i annan ordning eller i andra fall än som anges i förordningen. Regleringen innebär, att ett ingripande från det allmänna mot den som med utnyttjande av meddelarfriheten lämnar meddelanden till bl.a. massmedia bara kan ske när TF medger det. Meddelarfriheten innebär som regel frihet från bl.a. straffansvar när uppgiftslämnande innefattar ett brott mot sekretessregler. Enligt 7 kap. 3 § TF gäller emellertid vissa undantag från meddelarfriheten. Av bestämmelsen framgår bl.a., att om någon oriktigt lämnar ut en allmän handling, som inte är tillgänglig för alla eller gör sig skyldig till uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag, gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat. De begränsningar i meddelarfriheten som här avses finns i 16 kap. 1 § SekrL. Den sistnämnda bestämmelsen innehåller en uppräknning av de tystnadsplikter som är kvalificerande i den meningen, att de har försteg framför meddelarfriheten. Brytande av annan, inte på detta sätt kvalificerad sekretess, utan att sekretessbelagd handling utlämnas, omfattas av meddelarfriheten och är således straffritt.

JK menade, att det i detta ärende saknades anledning att anta att handlingar innehållande sekretessbelagda uppgifter hade lämnats ut. Således var inte bestämmelsen i 7 kap. 3 § TF tillämplig. JK anförde vidare, att för det brott mot tystnadsplikt som med anledning av anmälares påstående skulle kunna komma i fråga, gällde den sekretess som föreskrivs i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § SekrL. Den tystnadsplikt som är förknippad med dessa sekretessbestämmelser är dock inte sådan att den enligt 16 kap. 1 § SekrL bryter meddelarfriheten. JK var således av den uppfattningen, att ett ingripande mot de anmälda tjänstemännen var uteslutet med stöd av TF.

JK fann skäl att framhålla följande med anledning av att anmälan var riktad mot en åklagare. TF reglerar endast möjligheterna att ingripa mot den som omfattas av meddelarfriheten. Uppgiftslämnande, som faller utanför TF:s tillämpningsområde, skall bedömas enligt vanlig lag. Meddelarfriheten gäller enligt 1 kap. 1 § tredje stycket för envar och således även för tjänstemän inom den offentliga förvaltningen. Meddelarfriheten gäller däremot inte myndigheter som sådana. Om en myndighet t.ex. beslutar att informera medier genom ett pressmeddelande, hindrar inte TF att ett ingripande sker med anledning av ett sådant beslut.²⁹⁰ Detsamma kan gälla när den som officiellt har att företräda en myndighet uttalar sig i t.ex. massmedia. Verkschefer och vissa andra högre tjänstemän kan ofta ha en sådan ställning, att de som personer är intimt förknippade med de tjänster

²⁹⁰ se t.ex. JO 1984/85 s. 278

som de upprätthåller. Det kan då vara svårt att avgöra när de uttalar sig på myndigheternas vägnar eller som medborgare i allmänhet. Sådana gränsdragningsproblem kan också uppkomma när en åklagare lämnar uppgifter för publicering. En åklagare kan visserligen inte allmänt sett anses företräda den myndighet hos vilken han är anställd. Av reglerna i RB följer att fullgörandet av åklagaruppgifter inte lagts på åklagarmyndigheterna som sådana utan på de enskilda åklagarna som personer.

Inte minst med hänsyn till den stora betydelse som meddelarfriheten har just för de offentligt anställda, måste stor återhållsamhet iakttas vid bedömningar av, huruvida ett meddelande eller en uppgift, som lämnas för publicering i tryckt skrift, skall anses falla utanför det område som täcks av meddelarfriheten. Det allmänna kan endast ingripa utanför den ram som TF ger när det är uppenbart att ett uppgiftslämnande inte omfattas av meddelarfriheten. JK ansåg inte, att denna förutsättning var uppfylld i det ifrågasatt ärendet. JK beslutade i anledning av det anförda, att inte inleda förundersökning avseende brott mot tystnadsplikt enligt 7 kap. 3 § tredje punkten TF.²⁹¹

En annan aspekt på kontakter med massmedia är att åklagarens opartiskhet kan komma att ifrågasättas.²⁹² I ett klagomålsärende påpekade RÅ, att ett uttalande av en åklagare i massmedia eller på annat sätt kan ge vid handen, att denne i visst hänseende inte motsvarar det krav på opartiskhet som måste ställas på honom och att uttalandet därigenom indirekt kan ge anledning till ingripande i någon form.²⁹³ En annan sak är, att åklagaren som företrädare för en viktig del av rättsväsendet allmänt sätt bör medverka i massmedia för att bidra till att åklagarrollen blir belyst.²⁹⁴

²⁹¹ JK-beslut 2000-09-22 (dnr. 2780-00-30)

²⁹² Lindberg, SvJT, s. 221

²⁹³ RÅ ÅD 627-82

²⁹⁴ Lindberg, SvJT, s. 221

8 Avslutning

Några reflektioner över åklagarrollens etiska sida kan här vara på sin plats. En god yrkesetik främjar rättsskipningen och det är därför viktigt, att man inom åklagarväsendet intresserar sig för de etiska frågorna, håller diskussionen vid liv och försöker ge ett gott föredöme. I åklagarutbildningen tar man numera upp även yrkesetiska frågor, dvs. de etiska och etikettmässiga normer som åklagaren bör följa i sin yrkesutövning. Dessa frågor diskuterar man med utgångspunkt från konkreta situationer. Någon gång kan åklagarna också låta sig övertygas av tänkvärda uttalanden, som RÅ har gjort i liknande fall. Jag tror, att det är just så, dvs. utan pekpinnar, som en god åklagareetik kan utformas. Jag är beredd att hålla med chefen för RÅ:s utbildningsenhet, Maud Pihlqvist, om att en åklagare, som ställs inför ett juridiskt/etiskt dilemma, gör klokt i att ställa sig följande fråga: Är det lämpligt att jag handlar på detta sätt? Om åklagaren måste ställa sig denna fråga, är han/hon med all säkerhet på god väg mot att överskrida gränsen för det tillåtna. Denna ståndpunkt bekräftas också av åtskilliga av de ärenden som jag gått igenom. Åklagare, som har utsatts för kritik eller åtalats alternativt disciplinmålts, har ofta funderat över, huruvida deras handlande kunde anses vara etiskt acceptabelt men trots detta valt att gå vidare.

Meddelarfriheten medför, att flertalet av de uppgifter som är hemliga inom åklagarväsendet straffritt kan lämnas ut till massmedia. Detta är dock en frihet under ansvar. Åklagarna måste här i stor utsträckning ta hänsyn till etiska aspekter. Meddelarfriheten syftar till att säkra mediernas tillgång till nyhetsmaterial och utgör därmed en viktig förutsättning för en levande debatt i angelägna samhällsfrågor. En grundläggande tanke bakom meddelarfriheten är, att missförhållanden inom den offentliga förvaltningen inte skall kunna förtigas utan i stället lyftas fram i ljuset för öppen diskussion och kritik.

Det är dock inte svårt att förstå, att läckor till massmedia allvarligt kan försvåra brottsutredningar. Problemet med läckor till massmedier är långt ifrån ovanligt. I kvällstidningarna förekommer numera i samband med grövre brott regelmässigt ingående reportage om polisens och åklagarnas pågående brottsutredningar. Inte sällan ges beskrivningar av misstänkta och andra personer med detaljerade uppgifter om deras ålder, bakgrund och förhållande till brottsoffer och andra inblandade. Det förekommer t.o.m. fotografier direkt från polisens tillslag mot brottmisstänkta gärningsmän. Åtskilliga av de uppgifter som publiceras är sådana som omfattas av förundersökningssekretess enligt regler i SekrL. De är alltså i princip hemliga. Journalisterna erhåller givetvis inte denna information utan en betydande hjälp ”inifrån”, dvs. från någon eller några av de personer inom rättsväsendet som handlägger en viss brottsutredning. Utlämnandet av uppgifter från brottsutredningar sker dock med stöd av meddelarfriheten,

som har företrädare framför SekrL:s regler. Någon möjlighet att ingripa mot en uppgiftslämnare finns lagligen inte. Det är här som åklagarens moraliska ansvar gör sig gällande. Åklagaren bör därför vara restriktiv med att lämna uppgifter till massmedia, då en publicering många gånger kan medföra störningar och problem i utredningsarbetet. En publicering kan exempelvis skapa misstro och osäkerhet bland utredningsmännen om vem som lämnat ut de hemliga uppgifterna. Även enskilda personer, som förekommer i utredningsmaterialet, kan komma i kläm. Publicering medför många gånger onödigt lidande för personer, som utan att själva vara inblandade i brottslighet, kopplas samman med misstänkta gärningsmän. Den information allmänheten behöver om t.ex. spaningsläget beträffande ett visst uppmärksammat brott bör kunna tillgodoses på andra sätt än genom att massmedia förses med hemliga uppgifter, som de knappast använder i upplysningssyfte utan snarare i syfte att öka upplagan av tidningen.

JK har i ett beslut slagit fast, att det inte kan anses stå i strid med RB eller TF, att polis och åklagare låter sig intervjuas om hemligstämplat material rörande en person som misstänks för att ha begått ett brott.²⁹⁵ Utvecklingen får dock inte gå dithän, att åklagarkårens hederskodex upplöses i de fall där massmedier visar stort intresse. Det är viktigt att åklagaren utnyttjar sin meddelarfrihet restriktivt, vilket gagnar intresset av en effektiv brottsbekämpning och respekten för den enskildes personliga integritet. Om åklagaren tycker att han eller hon skall gå ut med information till massmedia, bör det vara fråga om en sakligt underbyggd information.

Man kan konstatera att kravet på god åklagareetik skiftar med tiden. De etiska och professionella krav som ställs på åklagarna kan både utvidgas och inskränkas. Det är uppenbart, att de brottsbekämpande organen behöver vidgade möjligheter att begagna sig av nya metoder allteftersom det i det praktiska livet dyker upp nya fenomen, som man inte har varit van att hantera. Som exempel kan nämnas de speciella problemen vid narkotikabrott, där frågor om användningen av provokation och anonyma vittnen kommer i fokus. I praxis har detta visat sig ställa särskilda krav på åklagarna och ge upphov till svåra ställningstaganden.

Svensk rätt tillåter provokation, som syftar till att få fram bevisning om redan fullbordad eller pågående brottslighet varom stark misstanke föreligger. Provokationen får avse framkallande av brottslig gärning, men avsikten får inte vara att talan skall föras angående denna gärning utan endast, att den skall utgöra bevis om redan föreliggande brottslighet. Provokationen får tillgripas endast då det rör sig om grov brottslighet. Metoden skall användas restriktivt med iakttagande av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Den får användas endast efter beslut på chefsnivå och förfarandet skall dokumenteras. Användandet av provokation

²⁹⁵ se JK-beslut 2000-09-22 (dnr. 2780-00-30). För en utförlig redogörelse för detta ärende hänvisas till avsnitt 7.6.

kräver ett mycket noggrant övervägande och ställer stora krav på åklagaren, som har att träffa avgörande i saken.

Frågan om vittnens anonymitet är klart etisk. En åklagare bör aldrig medverka till att anonymitet utlovas till vittnen, eftersom det enligt gällande rätt inte går att konstruera någon absolut anonymitet. Det råder knappast tvivel om, att fler människor skulle vara beredda att vittna, om de fick vara anonyma, vilket utan tvekan skulle gynna brottsbekämpningen. Det går inte att förneka, att polisens spaningsverksamhet påverkas negativt, när tipsare försvinner för att de inte kan hemlighållas av polisen. Det är således här frågan om en avvägning mellan olika intressen. Man kan inte tillåta, att en effektiv brottsbekämpning vinnas på bekostnad av fundamentala rättsäkerhetsgarantier.

Normalt är det åklagaren som försöker utvidga handlingsutrymmet, medan försvararen å sin sida kämpar för att inskränka åklagarens handlingsutrymme. Från åklagarens sida kan det både vara fråga om ett avsiktligt handlande, ett slags juridisk innovation, men det kan också vara frågan om någonting som man gör av förbiseende. Det är här som domstolarna och åklagarväsendets tillsynsorgan kommer in. De har till uppgift att bedöma, om dessa utvidgningar eller inskränkningar är acceptabla ur såväl juridisk som etisk synpunkt. Åklagarens handlande blir antingen godtaget, vilket bidrar till en utvidgning av åklagarens handlingsfrihet, eller underkänt genom domstols dom, genom anmärkningar från RÅ eller genom ingripande av JO eller JK.

En åklagares självständighet är givetvis mycket väsentlig i ett rättssamhälle, men när självständigheten missbrukas måste det finnas instanser som kan bromsa detta. Tillsynsorganen JO, JK och RÅ har här betydelsefulla funktioner att fylla.

JO:s och JK:s allmänna tillsyn över myndigheterna är inte fullt jämförbar med den tillsynsverksamhet som bedrivs inom åklagarväsendet. JO och JK är extraordinära tillsynsorgan, medan RÅ är ett ordinärt tillsynsorgan. RÅ kan till skillnad från JO och JK överta åklagaruppgiften från en lägre åklagare eller i övrigt meddela anvisningar för ärendens handläggning. JO:s och JK:s tillsyn går i princip enbart ut på att fastställa, huruvida befattningshavare inom myndigheten förfarit felaktigt, medan åklagarväsendets interna tillsyn har andra syften. RÅ skall bl.a. verka för laglighet och enhetlighet i rättstillämpningen och har till uppgift att bistå åklagarna med råd och upplysningar samt ge dem anvisningar i deras tjänsteutövning. RÅ:s tillsynsfunktioner tar således inte enbart sikte på tillsyn av handläggningen i det enskilda fallet, utan RÅ har även vitala judiciella funktioner inte minst när det gäller rättsäkerhetsfrågor. När RÅ överprövar ett åklagarbeslut handlar det om en saklig prövning. Om det har förekommit några oegentligheter i åklagarens arbete, kan detta även bli föremål för granskning av de extraordinära tillsynsorganen. Dessa båda former av tillsyn, överprövning och JO:s och JK:s granskning kan ske parallellt. JO och JK kan inte åstadkomma någon materiell ändring av ett

åklagarbeslut och får därför i förekommande fall remittera ärendet till RÅ, som i sin tur kan få till stånd en materiell ändring av ett felaktigt beslut.

JK har samma befogenheter som JO när det gäller att utreda saker, kritisera myndigheter och tjänstemän, rekommendera rättelser, anmäla tjänstemän för disciplinär åtgärd, åtala tjänstemän som har begått brott och föreslå lagförbättringar. JO och JK har alltså till stora delar samma tjänster att ge en enskild, som anser sig felaktigt behandlad av en myndighet eller tjänsteman. JK får dock mycket färre anmälningar från enskilda än JO. Man kan då fråga sig, vilket som är fördelaktigast att klaga hos JO eller hos JK. Det anses ligga i sakens natur, att en enskild i första hand vänder sig till JO. JO skall vara riksdagens och därmed folkets ombudsman. JO-ämbetet kan därför beskrivas som ett organ, vars främsta uppgift är att tillvarata medborgarnas rättsäkerhet, medan JK i större utsträckning bevakar statens intresse. Från och med slutet av 1998 uttrycks det också klart i lagen, att det står JK fritt att avgöra om en anmälan från en enskild skall tas upp till prövning.

RÅ är dels allmän åklagarmyndighet och dels tillsynsmyndighet. RÅ:s verksamhet har således två olika sidor, som inte alltid är lätta att förena, å ena sidan rollen som arbetsgivare och å andra sidan rollen som övervakningsorgan. I egenskap av arbetsgivare åvilar det RÅ att stödja och hjälpa åklagarna i deras yrkesutövning, medan övervakningsfunktionen ställer krav på ett kritiskt granskande av åklagarnas handlande. Det säger sig självt, att detta inte kan vara någon lätt balansgång. RÅ är jämfört med JO/JK av naturliga skäl mer insatt i åklagarnas arbetssituation. RÅ:s föreskrifter och allmänna råd är också utformade med denna arbetssituation i åtanke. Det är därför föga förvånande, att dessa föreskrifter och cirkulär ibland beskylls för att vara alltför "åklagarvänliga". Man kan också vända på det och framhålla det faktum, att det finns en tendens, att RÅ är hårdare i sin bedömning jämfört med JO/JK. Detta har säkerligen sin förklaring i, att RÅ vill undvika insinuationer om att myndigheten håller åklagarna bakom ryggen. Inget av dessa tillvägagångssätt är att föredra. Målet måste vara, att RÅ i sin tillsynsverksamhet eftersträvar att enskilda får sina ärenden omprövade, att det finns en väl avvägd kontroll över åklagarväsendet, som inte upplevs som alltför pressande av åklagarna, och att åklagarna får en god vägledning. Tillsynsverksamheten måste innehålla ett rimligt moment av granskning av vad som förekommit samtidigt som insatser måste göras för att förebygga att åklagare begår fel. I detta avseende tror jag, att det hade varit att föredra att RÅ precis som JO och JK publicerade sina ärenden.

RÅ:s motsägelsefulla roll har gett upphov till diskussionen om att inrätta ett oberoende tillsynsorgan. Man kan naturligtvis ifrågasätta, huruvida det är lämpligt att åklagare sköter utredningar mot åklagare vid misstankar om oegentligheter. Som tidigare framhållits är det av yttersta vikt, att det uppställs höga krav på det organ som utövar tillsyn över åklagarväsendet, så att allmänheten inte tappar förtroendet för rättsväsendet som helhet. Redan misstanken om att klagomål och anmälningar mot åklagare inte hanteras på ett rättssäkert sätt kräver att en översyn görs. Regeringen har i anledning härav tillsatt en parlamentarisk kommitté, som i skrivande stund skall arbeta

i ytterligare drygt ett års tid. Det återstår nu bara att med spänning se vad denna kommitté kommer fram till.

Det är självklart, att det av en åklagare uppfattas som besvärande att få kritik, vare sig kritiken kommer från JO, JK eller RÅ.

JO, JK och RÅ får enligt gällande rätt uttala sig om, huruvida en åtgärd är felaktig eller olämplig. När de anser att felet är allvarligt, kan det uppfattas som ett ifrågasättande av den felande åklagares omdöme och yrkesskicklighet. Det är särskilt allvarligt, när fel begås i ärenden om frihetsberövanden och andra tvångsmedel. Till allvarliga fel kan också räknas beteenden från åklagare som ger uttryck för ringaktning av tilltalade och andra som uppträder inför domstol. Det är ytterst viktigt att JO:s, JK:s och RÅ:s ställningstagande är juridiskt och sakligt välunderbyggda och inte minst begripliga. Det finns annars risk för att den anmälda åklagaren bara rycker på axlarna. JO och JK publicerar sina ärenden och därför har deras ordval när de uttalar kritik också betydelse för allmänhetens uppfattning om och tillit till åklagarna. Argumenterar JO/JK på ett vinnande sätt kan de räkna med att få massmedia på sin sida och sedan blir det svårt för åklagaren i fråga att nonchalera kritiken. JO/JK är överhuvudtaget mycket beroende av mass medias stöd för att kunna göra sig gällande. Massmedia bevakar också mycket noga alla anmälningar, som kommer in till JO/JK, och alla beslut, som går ut därifrån. Det är inte en sällsynt förekommande synpunkt bland åklagare, att i synnerhet JO har lätt för att kritisera. De menar, att JO många gånger har en dålig verklighetsförankring. Åklagarnas vardag består ofta av, att de har att fatta snabba beslut på ett tunt underlag. Denna verklighet resulterar oundvikligen ibland i, att åklagaren inte i alla lägen fattar det för situationen mest lämpliga beslutet. Det förhållandet, att åklagare upplever att JO och för all del även JK är snabba att kritisera, har säkerligen sin förklaring i, att dessa båda tillsynsorgan har till uppgift att tillvarata den enskildes intressen, vilket inte att förundra präglar deras uttalanden i klagandens favör.

Det måste givetvis för den enskilde åklagaren, som har drabbats av kritik från JO, JK eller RÅ, vara frustrerande att inte ha någon möjlighet att få upprättelse genom en överprövning av riktigheten i uttalandet.

Betydligt allvarligare än att utsättas för kritik är naturligtvis, när något av tillsynsorganen finner att åklagaren har gjort sig skyldig till ett brott, t.ex. tjänstefel, tagande av muta eller brott mot tystnadsplikt. JO, JK och RÅ har då rätt att åtala åklagaren. En åklagare kan även begå fel i sin tjänsteutövning utan att det betraktas som brottsligt. Det kan då vara fråga om tjänsteförseelse enligt LOA. Anser JO, JK eller RÅ att en åklagare har gjort sig skyldig till en sådan förseelse, kan de anmäla honom till det organ som har befogenheten att besluta om disciplinpåföljd, närmare bestämt Statens ansvarsnämnd. Det är relativt sällsynt förekommande, att tillsynsorganen väljer att väcka åtal eller göra en disciplinanmälan. I övervägande antal fall låter de det stanna vid ett uttalande om det felaktiga eller olämpliga i agerandet. En anmälan till JO, JK eller RÅ kan således leda

till, att den enskilde kommer till sin rätt på det ena eller andra sättet, men i de flesta fall får den enskilde inte annan upprättelse än att JO, JK eller RÅ kritiserar åklagaren i fråga för felaktigt uppträdande, felaktig handläggning eller felaktigt beslutande.

Vad slutligen beträffar JO:s, JK:s och RÅ:s uttalanden såsom rättskälla kan sägas, att RÅ:s uttalanden i hög grad betraktas som en rättskälla inom åklagarväsendet. Om man skall betrakta dessa uttalanden från en objektiv synvinkel, kan de kritiseras för att ha en alltför generell utformning för att rent allmänt kunna ikläda sig rollen som en rättskälla. När det gäller uttalanden från JO respektive JK ser man av naturliga skäl inte dessa som en rättskälla inom åklagarväsendet. Frågan är om de överhuvudtaget kan betraktas som prejudicerande. Här kan man föra ett motsatt resonemang, nämligen att JO/JK-uttalanden är alltför individualiserade för att man skall kunna ge dem rättskällestatus.

Hur det än förhåller sig med den saken fyller alla de tre tillsynsorganen onekligen en viktig funktion inte minst, då allmänhetens insyn i åklagarverksamheten i synnerhet under förundersökningsstadiet är ytterst begränsad. Samtidigt har åklagarna långtgående befogenheter, som i allra högsta grad inkräktar i den enskildes integritet. Det är viktigt såväl för åklagarna själva som för medborgarna, att de granskande myndigheterna finns och kan dra fram oegentligheter i offentlighetens ljus.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Kommittédirektiv

Dir. 2000:101 Tillsynen över polisen och åklagarväsendet m.m.

Kommittébetänkanden

SOU 1938:44 Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk

SOU 1982:26 Översyn av rättegångsbalken. Processen i tingsrätt del B

SOU 1985:26 JO-ämbetet. En översyn

SOU 1987:72 Del 2 Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme. Bil. 5. Något om straffprocessuella tvångsmedel

SOU 1993:37 Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m.

Departementsserien

DsJu 1986:10 Ändrade regler om enskilt anspråk vid förundersökning och rättegång m.m.

Ds 1992:8 Häktades gemensamhet och kontakter med omvärlden – rapport av f.d. justitieombudsmannen Anders Wigelius

Ds 1993:29 Brottsoffren i blickpunkten – åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning

Riksdagstryck

Propositioner

Prop. 1983/84:111 med förslag till polislag

Prop. 1988/89:124 Vissa tvångsmedelsfrågor

Prop. 1993/94:143 Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning

Prop. 2000/01:92 7 kap. rättegångsbalken

Utskottsbetänkanden

JuU 1981/82:38

KU 1986/87:2

Justitieombudsmannens ämbetsberättelse

JO 1913 s. 32

JO 1929 s. 29

JO 1935 s. 92

JO 1944 s. 58

JO 1944 s. 70

JO 1953 s. 163

JO 1973 s. 30

JO 1975 s. 262

JO 1975/76 s. 132
JO 1976/77 s. 94
JO 1977/78 s. 123
JO 1979/80 s. 23
JO 1980/81 s. 117
JO 1980/81 s. 118
JO 1981/82 s. 65
JO 1981/82 s. 98
JO 1983/84 s. 56
JO 1983/84 s. 247
JO 1985/86 s. 151
JO 1986/87 s. 74
JO 1986/87 s. 77
JO 1987/88 s. 47
JO 1988/89 s. 41
JO 1988/89 s. 60
JO 1989/90 s. 44
JO 1990/91 s. 50
JO 1990/91 s. 63
JO 1991/92 s. 25
JO 1992/93 s. 143
JO 1994/95 s. 43
JO 1994/95 s. 134
JO 1996/97 s. 62
JO 1996/97 s. 64
JO 1997/98 s. 118
JO 1999/00 s. 121

JK-beslut

JK 1984-01-10 (dnr. 1872-83-21)
JK 1985 s. 152
JK 1988 s. 92
JK 1990 s. 175
JK 2000-09-22 (dnr. 2780-00-30)

Riksåklagaren

Riksåklagaren, Rapport 1993-02-25, Tillsynsverksamheten i riksåklagarens kansli.

Riksåklagaren, Promemoria 2000-05-02, En översyn över 7 kap. RB.

Föreläsningssanteckningar från RÅ:s grundkurs III för åklagare våren 2001.

RÅC I:107 Utformningen av avskrivningsbeslut
RÅC I:120 Behandlingen av häktade och anhållna
RÅC I:122 Allmänna råd om målsägande i brottmål
RÅC I:124 Allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersöknings-
begränsning
RÅFS 1996:1 Riksåklagarens föreskrifter om handläggningen av
anmälningar mot åklagare och domare m.fl.

RÅ ÅD 437-81
RÅ ÅD 627-82
RÅ ÅD 470-83
RÅ ÅD 516-83
RÅ ÅD 869-83
RÅ ÅD 898-85
RÅ ÅD 135-87
RÅ ÅD 874-87
RÅ ÅD 85-89
RÅ ÅD 248-90
RÅ ÅD 419-90
RÅ ÅD 636-90

Rikspolisstyrelsen

RPS Rapport 1994:3 Promemoria angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m.

Rättsfall

Högsta Domstolen

NJA 1953 s. 582

NJA 1988 not C 177

Europadomstolen

Kostovski mot Nederländerna 10/1988/154/208

Litteratur

- Andenaes, Johs God åklagarsed. Förhandlingarna på det 31:a Nordiska juristmötet, 1987, del 1 och 2.
- Axberger, Hans-Gunnar Brottsprovokation. Stockholm 1999.
- Berggren, Nils-Olof Karnov, Svensk lagsamling med kommentarer. Femte upplagan. Band 1. 2000/2001. Stockholm 2000.
- Billström, Magnus, m.fl. Brottsoffrets rätt. Stockholm 1995.
- Borgström, Peter Riksåklagaren kritisk mot ”plea-bargaining” och den s.k. kronvittnesmetoden. JT 1989/90 s. 672.
- Boutz, Kristina JO om förundersökning och tvångsmedel. Stockholm 1996.
- Bring, Thomas, m.fl. Förundersökning. Andra upplagan. Stockholm 1999.
- Dahlqvist, Anna-Lena Sekretess av intresse för åklagarväsendet. Stockholm 1999.

- Ekelöf, Per-Olof Rättegång. Första häftet. Sjunde upplagan. Lund 1994.
- Ekelöf, Per-Olof Rättegång. Femte häftet. Sjunde upplagan. Stockholm 1998.
- Elwing, Carl, M Tillräckliga skäl. Lund 1960.
- Elwing, Carl, M, m.fl. Brotts och brottmål. Angered 1993.
- Gullnäs, Ingvar, m.fl. Rättegångsbalken I, del 2. Stockholm 1986.
- Heuman, M, Lassen, B Brottsbeivrande. Stockholm 1952.
- Hinn, Eskil Karnov, Svensk lagsamling med kommentarer. Femte upplagan. Band 2. 2000/2001. Stockholm 2000.
- Holmér, Hans Rättssäkerheten och de nya brottsundersökningsmetoderna. NTfK 1984, s. 177.
- Holmgren, Martin Karnov, Svensk lagsamling med kommentarer. Femte upplagan. Band 1. 2000/2001. Stockholm 2000.
- Lindberg, Gunnel Om åklagareetik. SvJT 1997, s. 197.
- Lindberg, Gunnel Åklagaren sedd ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. FT 2000, häfte 2, s. 37.
- Lithner, Klas Åklagararbete och åklagarroll. Stockholm 1983.
- Magnusson, Erik RÅ vill se över jävsregler. Sydsvenska Dagbladet den 11 oktober 2000.
- Regner, Göran, m.fl. Sekretesslagen. En kommentar. Nordstedts Juridik 1998.
- Östberg, Eric Åklagarreflektioner kring rättegångsbalken. SvJT 1999, s. 440